


Government
Publication

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

CAI F
Z3

- 79R26

Government
Publications

7780

REPORT
of the
SPECIAL COMMITTEE
on the review of
PERSONNEL MANAGEMENT
and the
MERIT PRINCIPLE

SEPTEMBER 1979

¹ Canada ² Privy Council
³ Miscellaneous Publications

Government
Publications

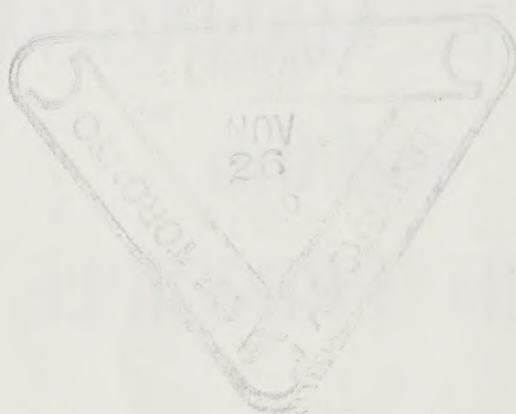
CA1

Z 3

-79R26

REPORT
of the
SPECIAL COMMITTEE
on the review of
PERSONNEL MANAGEMENT
and the
MERIT PRINCIPLE

SEPTEMBER 1979



© Minister of Supply and Services Canada 1979

Available in Canada through

Authorized Bookstore Agents
and other bookstores

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

Catalogue No. SC3-68/1979
ISBN 0-660-50403-0

Canada: \$10.00
Other countries: \$12.00

Price subject to change without notice.

SPECIAL COMMITTEE ON THE REVIEW OF
PERSONNEL MANAGEMENT AND THE MERIT
PRINCIPLE IN THE PUBLIC SERVICE

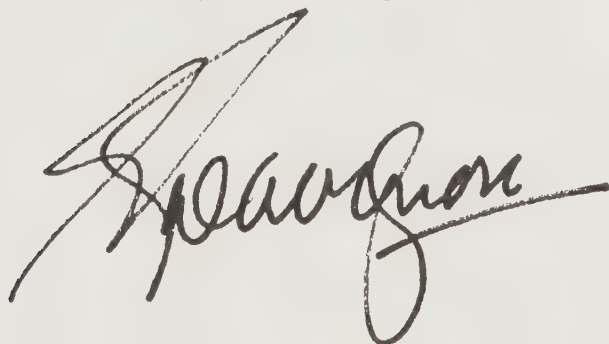
The Honourable Walter Baker, P.C., M.P.
President of the Privy Council
House of Commons
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Baker:

We are pleased to submit our final report on personnel management and the merit principle in the public service.

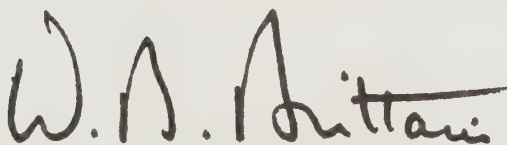
Respectfully submitted,

Chairman
Guy R. D'Avignon



Member
(Government)

W. B. Brittain



Member
(Labour)

D. S. Davidge



September 30, 1979

TABLE OF CONTENTS

PART A:	INTRODUCTION	
PART B:	THE CONTEXT	
Chapter 1:	Evolution of Personnel Management Legislation and Practices in the Federal Public Service.....	13
Chapter 2:	Current Initiatives	37
PART C:	MANAGEMENT IN THE PUBLIC SERVICE	
Chapter 3:	A Philosophy of Management	
	• Introduction	41
	• Management Philosophy and Characteristics of the Organization	44
	• Management Philosophy and Calibre of Management	56
	• Management Philosophy and Labour-Management Relations	63
PART D:	INDEPENDENT AUDIT	
Chapter 4:	Audit of Personnel Management	67
PART E:	THE MERIT PRINCIPLE AND THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM	
	Introduction	75
Chapter 5:	Merit	77
Chapter 6:	Adaptable Personnel Management	95
Chapter 7:	Equal Opportunity	103
Chapter 8:	Collective Bargaining of Staffing	
	• Expanding the Scope of Collective Bargaining	125
	• The Subject-Matter of Collective Bargaining of Staffing	135
Chapter 9:	Redress	139
Chapter 10:	Roles and Structures	151
Chapter 11:	Political Participation	171

PART F:	EMPLOYMENT PRACTICES	
	Introduction	179
Chapter 12:	Performance Review and Employee Appraisal	181
Chapter 13:	Staffing	183
Chapter 14:	Training and Development	209
Chapter 15:	Discharge for Cause	221
 APPENDICES		
Appendix A:	The Work of the Special Committee	229
Appendix B:	Representation	233
Appendix C:	The Survey	237
Appendix D:	Committee Staff and Consultants	239
Appendix E:	List of Recommendations	241

PART A

INTRODUCTION

SPECIAL COMMITTEE REVIEW

INTRODUCTION

In February, 1977, the government announced it would establish a review body to examine staffing, appointments, and training in the public service. Following consultation with the parties concerned the terms of reference of a Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle were agreed to. The Committee would examine all matters pertaining to the Public Service Employment Act (PSEA) and bring forward recommendations with particular reference to:

- (a) the merit principle and its application as it relates to:
 - initial appointment, internal appointment and promotion;
 - the eligibility of public servants to participate in competitions;
- (b) access of employees with respect to training;
- (c) the process of appeal and redress relating to appointment, promotion and demotion;
- (d) the scope of collective bargaining as it applies to (a), (b), and (c) above;
- (e) operation and assistance in the operation of training and development programs;
- (f) the fostering of improved employer-employee relations;
- (g) a more efficient personnel management system taking into account operational needs of departments and the need to provide an efficient and effective service to the public.

The government announcement stated that,

At the request of the unions, and upon the mutual agreement of all the affected parties, the first phase of the review will involve a separate examination by each side of the above-mentioned issues. Following a suitable period for these two exercises, the Special Committee, composed of a Chairman and a representative of the

government and a representative chosen by the unions*, will begin meeting, leading to the preparation of a public report. An announcement of the membership of the Special Committee will be made at a later date. Where it is possible to reach agreement, recommendations will be made to the government; in areas where no agreement is possible, the Chairman will identify the different points of view and will be free to make his opinion known as to what options should be considered.

In December 1977, the formation of the Special Committee was announced, when it was stated that it was the desire of the government, in the interest of ensuring the continuing excellence of the Canadian public service, that the Special Committee operate in such a manner that a full hearing would be given to issues of concern and that the views of all interested parties would be considered.

In the ensuing months the Special Committee met with representatives of central agencies, many deputy ministers, the heads of public service unions, personnel directors, special interest groups, including representatives of women, indigenous people, and handicapped groups and many hundreds of employees and managers in the farthest reaches of Canada. Private sector and university representation and consultation provided a valuable dimension to the review.

Of particular note was the contribution of the Public Service Commission (PSC) who presented two major briefs to the Committee and spared no effort in providing extensive data and other valuable assistance. Also impressive were groups of employees who presented, in seminar fashion, carefully considered views on how personnel management can be improved in the interest of creating a motivating climate for public servants and improved service to the public.

From many sources we heard high praise of the Canadian public service—domestically and from other countries. This, coupled with our own observations of some very superior performance, not only with respect to public service management but also with respect to the sound and reasoned judgement of public service unions and the quality of the relationship between unions and

* Chairman, G.R. D'Avignon, former Chairman, Anti-Dumping Tribunal.
Government representative, W.B. Brittain, current Deputy Minister of Veterans' Affairs.
Union representative, D.S. Davidge, former Business Agent, Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers, and Co-chairman, National Joint Council.

management in a variety of situations, gave us cause for serious reflection on how we should, in strategic terms, fulfill our mandate.

The Committee's mandate is to make recommendations for improvement. The relative quality of the Canadian public service notwithstanding, and the high quality in pockets large and small notwithstanding, no one should feel that personnel practices are satisfactory throughout the public service, or within a given department. Nor should anyone lightly dismiss the perceptions and experiences of a wide cross-section of intervenors. As we stated in the introduction to our working paper, it is not a comfortable experience to have to expose, or to have exposed, our warts while our beauty spots remain hidden. This however is in the nature of the Committee's task, and we hope those individuals whose performance is laudable and those who may feel badly treated by the discussions reported in the pages of our report can accept it with a degree of equanimity.

A careful reading of our report should convey the message that the basic problems in personnel management are not laid on the doorstep of managers, employees or bargaining agents; rather, they are these:

1. absence of a corporate management, hence of leadership; absence of any philosophy of management, a public service organization without a head;
2. excessive and inflexible regulation; slavish adherence to universally applied regulation in the name of merit at the expense of efficiency and effectiveness;
3. arising from (1), managers and supervisors who are poorly equipped to manage, no requirement that they undergo even minimally essential training, and low priority accorded training;
4. no accountability for effective personnel management.

There emerged from our hearings, if not a consensus, a remarkable and unexpected consistency of views both as to the key issues and the necessary direction of change. While a few intervenors considered the present system could be made adequate, the overwhelming majority believed that major changes were required. ✓ During our hearings at headquarters, a very small number of deputy heads indicated relative satisfaction with the existing system. This feeling was generally not shared by field staff. Nor

was it shared by their colleagues. We surmised that a very large department with powerful staff resources would enjoy a measure of success that would be unattainable for most others.

In the final analysis, after having considered all proposals, the conclusions must be our own. While we were clearly influenced by the views of the many intervenors and equally grateful for the response engendered by our study, the Special Committee takes full responsibility for the recommendations contained in this report.

In the face of the government announcement that seemed to assume irreconcilable differences would develop amongst the members of the Special Committee, it has been exceedingly rewarding that our study of the issues that emerged from the fact-finding stage of our work led to unanimous agreement on recommendations for change. We believe it is very important for all parties, especially those who will be charged with the responsibility for reviewing our recommendations and for deciding which will be accepted and implemented, to understand that our recommendations are unanimous and that none of them represents a compromise position. We believe it is quite significant that a committee representing the interests of employees on the one hand and the government or the employer on the other can, after consideration of all the issues identified by unions, managers, employees and central agencies, agree, without compromise, on the desirable and necessary directions for change. The lesson learned by the Special Committee should signal to others the fruitful results of good labour-management relations.

Following are the essential elements of our proposals.

A. Philosophy of Management

Personnel management cannot be removed from the context of overall management of the public service. Our most basic proposal is for the adoption of a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to

1. the people of the public service as our most valuable asset—thus, management commitment to management of human resources is paramount, reflected in policies and action by concern for
 - a climate conducive to effective and productive work, employee fulfillment, and the attainment of public confidence in employees' work

- employees' right to contribute to decisions that affect them in the work place
 - the clear understanding of each employee with his or her manager as to the role and the results to be achieved, accompanied by regular evaluation of performance
 - the right of employees to representation, and the value of working with employee representatives to identify and solve mutual problems
 - the right of employees who feel aggrieved to submit their grievance for further review, without fear of adverse consequences
 - recognition of variations in people's strengths, weaknesses and motivations
 - fair and equitable treatment of all, and ensuring equal access to employment, training and development, and career opportunities regardless of race, national or ethnic origin, religion, age, sex, marital status; creating an organizational climate that will prevent, eliminate or redress disadvantages that beset certain groups of employees and that will encourage all employees to take a more active part in the advancement of their own careers
 - consistency, genuineness and integrity in human and organizational relationships
2. the importance of fully professional management in terms of knowledge, skills and performance, expressed through
- the selection, promotion and reward of managers on the basis of the quality of their managerial performance and contribution to the organization in terms of results achieved
 - the environment wherein each manager knows specifically what results are expected; wherein delegation, freedom to act, and authority to make decisions (and mistakes) are the norm; and wherein the manager is accountable for results
 - paramount concern for the most effective use of public resources, and that concepts of efficiency and value for money, of budgets as public money held in trust, are incorporated into the accountability of managers for the conduct of the public's business
 - reliance on self-direction and self-control, in preference to the centralized control of a superior authority, expressed through a collaborative approach to decision-making and review of results between management at all levels, including the corporate manager
 - emphasis on organizational improvement in recognition of varied situations and problems which face managers with respect to the mission of the organization and the human and financial resources available to it

3. an overriding concern for demonstrably sensitive service to the public, as evidenced by
 - sensitivity to the public as a key criterion for the evaluation of managerial and individual performance
 - measures to increase citizen understanding of public policies and programs and to increase client and public participation in the development and assessment of programs.

B. Merit

The merit principle must continue to be the basis for appointment and advancement in the public service. However, while our current merit system may have been appropriate for conditions that prevailed in years past, and though it continues to achieve its purpose of preventing patronage, new and changed priorities necessitate a reinterpretation of merit. From this should flow a redesigned merit system, attuned to the demands that will be placed on it in the '80's.

C. Collective Bargaining of Staffing

The public service operates under a regime of collective bargaining which recognizes the responsibilities and needs of management and employee representatives. There is no place for legislation which inhibits the assumption by the employer and by bargaining agents of the responsibility to resolve issues with respect to the employment and advancement of competent public servants.

We propose that the scope of collective bargaining in the public service be expanded to include negotiation of most matters now under the PSEA, through a National Staffing Council composed of representatives of each bargaining agent and of corporate and departmental management.

D. Adaptable Personnel Management

While the need is evident for a framework of legislation and service-wide corporate policy, based on a common philosophy of management, personnel processes must be adapted to the operating realities of the work place, be it in a remote outpost, a small town, a large urban centre, or abroad; and to a wide range of occupational groups—from research officers to ships crews to carpenters, pilots and herdsmen.

Public service management systems have traditionally been designed as if the public service were an homogeneous entity. The attempt to satisfy all requirements by a single system satisfies no one. Legislation must permit personnel management practices to vary according to the particular characteristics of individual organizations, occupations, and geographic locations.

E. Equal Opportunity

The Government of Canada, through successive pronouncements, has made evident its determination to ensure that under-represented groups—women, indigenous Canadians and persons with handicaps—have an opportunity to achieve careers in the public service. In spite of concerted effort, their participation in public service careers has not improved. Experience has demonstrated beyond a doubt that only positive action, including legislative provisions which will ensure that the PSEA permits achievement of government policy, backed by strong insistence on results, will bring about equal opportunity. Such extreme measures will become even more vital to success during the coming period of decreasing opportunity in the public service.

F. Political Participation

Employees should generally enjoy greater freedom to participate actively in the political process, unless an indication of an employee's partisan political interests would compromise the reputation of the public service for impartiality or would place the individual in a conflict of interest with effective job performance.

G. Roles and Structures

Critical improvements cannot be accomplished without a fundamental reallocation of roles to remove contradictions inherent in the present structural framework. Change is both essential and urgent to achieve effective management of people, effective protection of the merit principle, and effective representation of employee interests.

Bold, unified corporate policy direction of the personnel function can be provided only by a strong central agency of outstanding competence, accountable to the government for all aspects of

personnel management, including those management functions now under the PSEA. Adherence to merit requires a Public Service Commission acting as a strong, independent auditor. Within this framework, the National Staffing Council would provide the forum for the bargaining agents to act on behalf of employee interests—remembering that employee interests more often equate with employer interests than is generally recognized.

The impediments to effective personnel administration and management of human resources require urgent attention. The recommendations in this report are for a personnel management system designed to substantially improve the service which the public receives.

PART B

THE CONTEXT

CHAPTER 1

EVOLUTION OF PERSONNEL MANAGEMENT LEGISLATION AND PRACTICES IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Development of the Federal Bureaucracy

A nation's public service bureaucracy consists of the men and women who are appointed rather than elected to carry out the work of the nation's government. The work they do, how the work is organized and controlled, how they are recruited, selected and assigned to tasks, how their pay and benefits are determined and their status in the community depend upon the nation's history and its educational, political and social institutions. A nation's history and its institutions are, in turn, affected in many ways by its public service.

Canada's federal civil service was born with Confederation in 1867. Its growth and development and the laws, customs, and practices that govern it are intimately intertwined with the changes that Canada itself experienced as it developed from a British colony to a nation that provides a sophisticated array of social welfare programs for its citizens and plays major roles in the diplomatic, trade and military affairs of the world.

Participation in two global wars; the deprivations of the "hungry thirties", the adoption of John Maynard Keynes' "new economics", the coming of successive waves of immigrants; the rise of French Canadian nationalism; the women's movement; the insistence of minority groups on removal of discriminatory prac-

tices; and the slow recognition of the dual language nature of the nation—these are among the major events and forces that have made Canada what it is today. They have also powerfully affected Canada's federal bureaucracy and the political and administrative climate in which the laws, customs and practices that govern it have been developed.

Two other forces can be seen to be emerging: recognition that Canada is unique and that unique Canadian solutions must be sought for Canadian problems; and disillusion with, and distrust of, "big government" endemic throughout the western world, and accompanied in Canada by the perception of many that the upper echelons of the federal bureaucracy have become politicized.

Little reliable information about the early civil service is available. Statistics on numbers employed are not available before 1912, when a total of 22 thousand were employed.

Comparisons of this number with figures for later years must be made with caution. Government employment takes many different forms, and ideas of what constitutes a civil servant or a public servant have changed over time so that the figures frequently relate to different populations.

"Public service" has replaced "civil service" in the Canadian administrative lexicon, but the two phrases are not synonymous, and "public service" is used to refer to several different populations.

It can be said, however, that the size of the federal bureaucracy more than doubled during the first world war to 50 thousand; that modest reductions were made during the early twenties, and again during the depression; that the service was approximately the same size at the beginning of the second world war as it had been at the end of the first world war; that it tripled in size during the second war; and that it grew exponentially, with a few minor interruptions, from 1946 to 1977.

Government in the nineteenth century played a relatively small part in community life. Conventional wisdom held "that government governs best which governs least". In Canada, ministers could, and did, perform for themselves many of the tasks with which civil servants busy themselves today. For example, Alexander Mackenzie, Canada's second Prime Minister (1873-1878), did not have a secretary, preferring to deal with all the paperwork of his office in his own handwriting.

The work of most nineteenth century civil servants was, consequently, simple and routine consisting of such tasks as delivering the mails, collecting customs duties and excise taxes, maintaining hand-written records and writing or copying documents. U.S. President Andrew Jackson's dictum that the work of officials either was, or could be made to be, so simple that any citizen of normal intelligence could carry it out was equally true of the Canadian service.

As both the nation and the civil service grew in size and government programs became more varied and complex, increasing numbers of people with specialized knowledge and skills were required in the civil service. By 1920, scientific, professional and technical workers were sufficient in number and sufficiently angered by reclassification and salary proposals to form the Professional Institute of the Civil Service. By 1930 the Institute had 1300 members in 33 professional groups as well as regional groups in all parts of the country. When the Glassco Commission carried out its investigation in 1960, one-third of the employees of the federal bureaucracy were engaged in administrative, technical, professional or scientific work. The ratio of such workers has remained constant since that time.

In 1977, the Public Service Commission reported that 283 thousand employees were employed under the Public Service Employment Act, while for the same year Statistics Canada reported a total of 330 thousand civilians in "general government" and a further 144 thousand in "government enterprises".

The "Merit" Concept

Patronage was the accepted basis of appointment in the nineteenth century not only in Canada's civil service but for civil services throughout the western world. The Northcote-Trevelyan Report of 1853 was the basis for reform in the British civil service but the principle of appointment based upon competitive examinations was not adopted in Britain until 1870. The "spoils system" was the accepted practice at the federal level in the United States until the passage of the Pendleton Act in 1873, after the assassination of the newly elected President Garfield by a disappointed office-seeker.

As early as 1877, a Canadian Parliamentary Committee recommended the creation of an independent commission to manage the civil service but appointment on a merit basis was not introduced in Canada until 1908 and then only for the “inside service”, i.e., those employed at departmental headquarters in Ottawa.

The 1918 Civil Service Act extended the merit system to the outside service but that Act did not cover all government employees. The crews of government ships were excluded by the provisions of the Act itself and an Order-in-Council passed in 1922, excluded the skilled and unskilled “blue collar” workers who were paid on the basis of local prevailing rates. The 1958 Heeney Report stated that only half of those employed by the government in non-commercial activities were subject to the Civil Service Act and proposed the extension of coverage of the Civil Service Act to create “one civil service”.

Not all officials of agencies exempted from the Act accepted the proposition that application of the merit principle requires appointment by an independent commission. The National Research Council in particular fought attempts to have the Civil Service Act apply to its employees on the grounds that the pursuit of scientific excellence required that the Council have a free hand in selecting and managing its staff.

Early advocates of the merit principle equated the elimination of patronage with efficiency in government. As Hodgetts, McClosky, Whitaker and Wilson point out in “The Biography of an Institution”, however, “in principle as well as in practice, one could have an inefficient public service with or without patronage.”

The Civil Service Commission’s Annual Report for 1917-18, states that the main purpose of the 1918 Act was the “promotion of economy and efficiency in the non-political public service.” It referred to two elements of the merit system: “selection and appointment without regard to politics, religion or influence; and the application of methods of scientific employment to maintain the efficiency of selected employees after they enter the service.”

In its early years, the Commission made some attempt to introduce “scientific management” principles, but by the thirties, it was concentrating its efforts on the elimination of patronage and had in large measure succeeded in doing so.

Thus the Civil Service Commission developed a largely negative concept of merit and its primary goal became the protection of the selection and promotion processes from political interference. The Commission did take some positive actions, such as the "University Grade IV" program to recruit highly qualified university graduates, which resulted in the appointment of people who rose to deputy minister rank.

The most successful efforts to attract highly talented people who could be developed for senior posts were, however, taken by W. C. Clark as Deputy Minister of Finance and O. D. Skelton as Under-Secretary of State for External Affairs. It was Clark who was responsible for recruiting people like R. B. Bryce and John Deutsch, while Skelton established External Affairs as a prime career field for outstanding graduates of Canada's universities.

Departments like Finance and External Affairs continued to take a lead role in recruitment after Clark and Skelton left the service. Scientific and technical departments were also active in recruiting and developing careers for their specialist staffs. The Department of Transport, for example, working with universities, developed post graduate courses designed to meet its requirements for meteorologists and the Department of Agriculture selected undergraduates for grooming as scientific research workers. The Commission, however, insisted on retaining the right to make the appointments resulting from departmental recruiting activities, and Commission officers were normally associated with the recruitment and selection processes.

The 1958 Heeney Report proposal for "one civil service" was vigorously opposed not only by C.J. Mackenzie, the President of the National Research Council, who mobilized scientific opinion in the country against what he regarded as an unholy attempt to sacrifice the pursuit of scientific excellence on the altar of an outdated concept of merit, but also by some of the major departments. Departments like National Defence and Transport which had one-third or more of their employees exempt from the Civil Service Act had devised reasonably effective departmental mechanisms to insulate the administration of exempt employees from political pressures. Their experience with Commission staffing procedures had convinced them that Commission involvement in the appointment of exempt staff would result in unacceptable delays and serious prejudice to departmental operations.

In addition, the Heeney recommendations were silent on how the Commission proposed resolving the difficult problem of pay determination. The principle of nation-wide salary rates for staff subject to the Civil Service Act was firmly established. Labour markets in Canada provided very substantial geographic pay differentials for many types of workers and the payment of local prevailing rates was considered by departmental officials as essential for the efficient operation of establishments like the big Navy dockyards.

Agencies established after the 1918 Act came into effect were, in many instances, exempted from the provisions of the Act in order to give their managers flexibility in personnel matters. This tendency was accelerated during the second world war when C.D. Howe was the Minister responsible for war production. Howe was comfortable with the corporate form of organization and did not have a high opinion of the efficiency of the civil service.

The Glassco Commission (1962) found examples of patronage in Crown corporations and agencies exempt from the Civil Service Act, but that "agencies which have surrendered to political pressures in the final selection process appear, in general, to insist that the preferred candidate be 'qualified'" and that "certain agencies were found to recruit freely without pressure or political interference."

The Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service (1965) considered that "the Civil Service Act and Regulations should continue to govern functions rooted in the 'merit principle' of appointment" and that these functions should be excluded from the subject matter for bargaining.

The Public Service Employment Act incorporates the Preparatory Committee's view, assigning to the Public Service Commission the exclusive right to make appointments to positions to which the Act applies. The Act does not apply to the separate employers such as the National Research Council, which continue to make their own appointments. The newly created Public Service Commission immediately embarked on a policy of extensive delegation to deputy heads of its appointment powers with respect to the Operational and Administrative Support categories which account for two-thirds of the service, and soon extended the delegation policy to other categories, retaining for itself only appointments to the most senior positions.

The “Representative Public Service” Concept

With the sixties the “merit system” came under challenge from a new direction. The selection techniques developed to eliminate patronage, it was argued, actually resulted in discrimination against certain groups. The merit principle, according to this argument, could not be regarded as being implemented unless the public service was, in some sense, representative of such groups as French-speaking Canadians, women, native people and handicapped people.

Under the patronage regime, the proportion of French Canadians in the civil service was broadly proportional to the number of French Canadians in the total Canadian population. Between 1918 and the early sixties the civil service became basically a unilingual English-speaking institution with a few French-speaking enclaves. In 1918, French-speaking employees accounted for 22 per cent of the civil service population. By 1946, the proportion had dropped to 13 per cent.

The domination of the English language and of English-speaking people in the civil service was largely attributable to two factors—the merit system developed by the Civil Service Commission, and the absolute preference for war veterans embedded in the 1918 and 1961 Civil Service Acts.

The examination procedures developed by the Commission handicapped French-speaking Canadians in two respects: the test materials assumed familiarity with the subject matter and the value systems of English-speaking educational institutions which were dissimilar from those of the Quebec educational system; and translations of the test materials were frequently faulty.

The absolute preference given to war veterans worked to the disadvantage of French-speaking Canadians since participation in the armed forces by French-speaking people during the wars was lower than that of English-speaking Canadians.

The Civil Service Act was amended in 1938 to require that persons appointed to a local position be qualified in the English or French language whichever was spoken by the majority of persons with whom the appointee was required to do business. A regulation made deputy ministers responsible for identifying positions requiring bilingual incumbents.

The 1958 Heeney Report recommended that the new legislation ensure that both English and French-speaking Canadians be

served by civil servants of their own tongue. The Civil Service Act of 1961 placed on the Commission the duty to ensure that departments and local offices had sufficient employees qualified in English, French or both languages to provide adequate service to the public in both official languages.

The 1962 Glassco Report noted that "valid arguments have been advanced that the public service should be representative of the country as a whole." The report recommended active measures to develop the bilingual capacity of federal government employees on a selective basis and increased efforts to attract and retain more of the highly qualified people of French Canada capable of advancement to senior ranks.

Commissioner Therrien's dissent from the Glassco Report eloquently stated the general dissatisfaction of French-speaking Canadians with the status quo in the public service. The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism's extensive studies resulted in the Official Languages Act.

The Public Service Employment Act contains essentially the same provisions as the 1961 Civil Service Act with respect to language. Under the leadership of John Carson, however, the Public Service Commission approached the administration of the Act in the knowledge that the winds of change were blowing, that the government was committed to the development of a bilingual public service and that measures to obtain a higher proportion of French-speaking staff, especially at the higher levels were demanded. The Commission took the initiative by establishing regulations relating the number of English, French and bilingual employees to the language spoken by the clientele served, and permitting knowledge of both French and English to be an element of merit in competitions for positions that did not require the use of both languages.

Permitting knowledge of both English and French to be a factor in selection for jobs not requiring both languages was bitterly opposed by the staff associations who regarded it as unjust and inconsistent with public commitments made by Prime Minister Pearson that the development of a bilingual public service would not prejudice the prospects of unilingual employees.

In 1969, the Commission issued a regulation requiring deputy heads to take appropriate steps to ensure that percentages of bilingual employees in occupational categories ranging from 15 per cent for the Operational to 60 per cent for the Executive were

achieved by 1975 and withdrew permission to consider knowledge of both languages an element of merit for unilingual positions.

Concurrently, language training programs for public servants, for which the Commission was responsible, were intensified, and special efforts were made to recruit francophones. By 1972, it was clear that these measures had failed to develop a bilingual public service. Prime responsibility for achieving this, and the related goal of appropriate representation of French Canadians in the public service shifted from the Commission to the Treasury Board.

The battle for equal employment opportunities for women in Canada's public service was not joined until the sixties. Until the 1967 Public Service Employment Act was passed there were no statutory prohibitions against discrimination on grounds of sex. The identification of "women's jobs" which had substantially lower pay rates than those applicable to men was common, and until 1955 female employees who married were required to resign their positions.

The situation of women in the public service during this period no doubt mirrored their treatment in the labour market in Canada. The Glassco Commission Report noted that the policy of equality of treatment for women was implicit in the 1961 Civil Service Act but was not fully implemented in practice and that Canada was trailing behind the United States and the United Kingdom in the number of women "allowed to reach senior positions in the public service".

The 1968 Archibald Report, "Sex in the Public Service", the result of a study funded by the Public Service Commission, examined in detail the status of women in the public service and recommended a number of measures to overcome the results of past sex discrimination. The Commission's response was to establish an Office of Equal Employment Opportunities for Women. The Commission's initiative was followed, in 1975 (International Women's Year) by the government's announcement of an affirmative action program aimed at ensuring that women are adequately represented at all levels in the service. Treasury Board was assigned the lead role in this program.

Concern over the underrepresentation in the federal public service of the more than one million native people did not surface until 1970 when the Public Service Commission's Staffing Branch set up a one person office to develop mechanisms for improving public service employment opportunities for native people. Here

too, government policy has been enunciated and the Treasury Board has been assigned the lead role in achieving government objectives.

The overriding preference given to disabled war veterans by the 1918 and 1961 Civil Service Acts resulted in substantial numbers of physically handicapped people, almost all of them men, being appointed to the public service. Most of the disabled veterans were assigned to low paid routine tasks such as elevator operator and cleaner. Government buildings and other physical facilities were, until recently, not constructed so as to make it possible for people in wheelchairs, the blind and deaf to work productively.

The Civil Service Commission developed policies aimed at ensuring that handicapped people were given the opportunity to have their qualifications assessed but, except for individual efforts by individual officers, the Commission did not take any positive steps to ensure placement of handicapped people.

The Treasury Board working with the Public Service Commission has now developed programs and policies designed to ensure that the public service assumes its fair share of the community effort of ensuring that handicapped people are able to participate productively in the work life of the community.

The Impact of Royal Commissions and Other Studies

Eight Royal Commissions have studied civil service matters since Confederation. Except for those of the Glassco Commission, the impact on the service of Royal Commission recommendations has been negligible.

Sir George Murray, a former Permanent Secretary to the British Treasury, spent three months in 1912 conducting a study of Canada's federal government operations. He recommended, among other things, the abolition of the Treasury Board and the assignment to deputy ministers of the power to make promotions. None of his recommendations were implemented.

The Beatty Commission, established to investigate the remuneration of technical and professional personnel and officers with the rank of deputy minister, suffered from unfortunate timing. It

recommended substantial pay increases for these groups but, when it reported in 1930, the nation was entering the great depression, pay rates generally were falling, and its recommendations were ignored.

The report of Walter Gordon's 1946 Royal Commission on Administrative Classifications in the Public Service addressed the problem of overlapping responsibilities for personnel administration between the Civil Service Commission and the Treasury Board. It recommended that the Commission's organization, classification and pay responsibilities be transferred to the Treasury Board under a Director General of Establishments with the rank of deputy minister. It also recommended substantial increases in the pay of deputy ministers. The latter recommendation was implemented, the former was not.

The recommendations of the 1962 Glassco Commission on Government Organization had widespread effects on Canada's federal bureaucracy, but its recommendations with regard to personnel matters were silent on staff relations, and the government decision to introduce collective bargaining, taken shortly after the Glassco Report was published, made many of its personnel recommendations irrelevant. Others remain valid to this day.

Arnold Heeney, a highly respected civil servant who was Canada's first Secretary to the Cabinet, and had served as Ambassador to the United States, was appointed Chairman of the Civil Service Commission in 1957 with a mandate from the Prime Minister to review and propose revisions to the Civil Service Act "with special attention to the best role of the Commission in the changing problems of the labour market and of the relations between the government as employer and its employees and their organizations."

He was authorized to pick his colleagues on the Commission and their report, "Personnel Administration in the Public Service", was published in December of 1958. Two key proposals in this report were the "one civil service concept" and the assigning to the Commission of a unique third party role in pay determination. Neither recommendation was implemented.

By that time Chairman of the Canadian Section of the International Joint Commission, Heeney had much greater success as Chairman of the Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service. This Committee, a group of senior civil

servants, which included the Secretary of the Treasury Board and the Chairman of the Civil Service Commission was appointed in 1963 to make preparations for the introduction into the public service of an appropriate form of collective bargaining and arbitration and to examine the need for reform of the system of classification and pay. The Committee reported in July, 1965. Its major recommendations were incorporated in the 1967 Public Service Staff Relations Act, the Public Service Employment Act and the 1967 amendments to the Financial Administration Act.

Central Control Agencies

Canadians have frequently looked to the United Kingdom and the United States for models in establishing government structures, and they have almost as frequently misunderstood what the British and Americans were doing. An apocryphal story attributes the creation of Canada's Treasury Board to Sir John A. Macdonald's well known fondness for the bottle. By the 1860's, Britain's "Board of Lords Commissioners for Executing the Office of Lord High Treasurer" existed as a legal fiction and had not met for many years. Sir John, so the story goes, suffering from a hangover during his briefing on the British Treasury, grasped the fact that the British had a Treasury Board but went to sleep before he was told the crucial point that the Board had no actual function. Under the mistaken impression that a Treasury Board was an essential element of British machinery of government, he established the Canadian Treasury Board as a Committee of Cabinet.

United States influences on Canada's civil service have been pervasive. The scientific management movement, based on the work of Frederick W. Taylor, and the doctrines of the United States civil service reform movement were adopted by Canadian advocates of civil service reform. Canada's 1918 Civil Service Act embodied the current thinking of both United States civil service reformers and advocates of scientific management including the principle of appointment and promotion based upon merit and the principle that pay should be based upon the work performed rather than the personal rank of the worker. The Civil Service Commission retained a firm of United States consultants to carry out the initial classification of the service mandated by the Act, and in

1920 the government employed Griffenhafen and Associates, a U.S. consulting firm headed by the man who had been responsible for the classification project, to carry out an overall reorganization of government departments and agencies.

Central agencies of coordination and control for Canada's federal government machinery were slow to develop. Effective measures for expenditure and cash flow control on a centralized basis were not introduced until the Office of Comptroller of the Treasury was established in 1931. Until the appointment of Arnold Heeney as Secretary to the Cabinet in 1938, Cabinet minutes were not circulated and the Privy Council Office (PCO) did not attempt to control or coordinate the activities of the departments.

Prior to the establishment of the Civil Service Commission in 1908 the authority of ministers and deputy ministers over personnel matters was essentially unchecked. The Treasury Board (TB) did not assert its latent powers over personnel matters and the Board of Civil Service Examiners did little more than ensure that candidates nominated for appointment were not hopeless idiots.

The 1918 Civil Service Act assigned to the independent Civil Service Commission primary authority and responsibility for organization as well as for personnel management. The Australian Public Service Board, which has roughly the same statutory responsibilities as those assigned to the 1918 Commission, appears to discharge them in practice. Canada's Civil Service Commission never did.

The Treasury Board vigorously asserted its powers over personnel matters in the thirties, and by the fifties had established itself as the senior member of a dual control apparatus with which deputy heads had to deal on personnel matters. A third central control agency, the Privy Council Office, began to assert its authority in personnel matters in the late sixties. Thus three central agencies now share managerial responsibility for personnel matters with the deputy heads. Two of them are integral parts of the central machinery of government while the third, the Public Service Commission, successor to the Civil Service Commission, has substantial independence from the government and is, in law, an agent of Parliament.

Other institutions with major roles in the present personnel management system include the bargaining agents and the Public Service Staff Relations Board (PSSRB). The Commissioner of Official Languages, and the Human Rights Commission have

powers to intervene in personnel management activities, and judicial review of some personnel actions is available through the Federal Courts.

The Institutions—The Commission

Adam Shortt, the first Civil Service Commissioner was a distinguished academic and advocate of civil service reform. Except for Shortt, however, commissioners appointed before the thirties had partisan political backgrounds. Conservative prime ministers appointed Conservative commissioners, Liberal prime ministers appointed Liberals. With the appointment of Charles Bland in 1933, and Stanley Nelson in 1935, the tradition of appointing non-partisan commissioners was established. Except for Prime Minister Diefenbaker's 1959 appointment of Sam Hughes, an unsuccessful Progressive Conservative candidate as Chairman of the Commission, this tradition has been observed with both the Civil Service Commission and its successor the Public Service Commission.

Under pressure from deputy ministers and politicians, and faced with widespread employee dissatisfaction with the results of the initial reclassification of the service, the Commission allowed its responsibility for organization to atrophy, exercised its classification authority largely in response to departmental initiatives, and devoted the bulk of its resources to developing and operating the "merit system" consisting largely of recruitment and selection techniques designed to minimize political and bureaucratic patronage.

The 1918 Civil Service Act divided responsibility for reviewing and revising civil service salaries between the Civil Service Commission and the Governor-in-Council. After the renaissance of the Treasury Board in the thirties, the Board exercised the role of the Governor-in-Council in this respect. The Commission had the sole responsibility for recommending pay rate changes and the government was powerless to act without a Commission recommendation. Further, the government could only accept or reject, but could not alter a Commission pay rate recommendation.

In the twenties, the Commission made an attempt to assert for itself the role of watchdog for the taxpayers in salary matters. In 1924, the government encouraged the Commission to recommend

upward revisions in the pay of postal workers. The Commission, however, recommended rates that were well below not only those that the postal workers were demanding but also below what the Post Office Department considered reasonable. The government attempted unsuccessfully to persuade the Commissioners to modify their proposals and the postal workers launched a brief strike to protest the new salary rates. Eventually the government circumvented the Commission's recommendations by authorizing payment of bonuses for the postal workers.

In 1926 and 1927, the Commission again recommended rates that the government considered unreasonably low. The Commission resisted the pressure in 1926 but in 1927 concurred with pay proposals that had been developed by a Cabinet sub-committee.

In the thirties, salary reductions rather than salary increases were the order of the day. The second world war saw firm wage and salary control in both the public and private sectors, mitigated to some extent in the civil service by the payment of war duties supplements, and by the widespread use of temporary appointments.

In the forties and fifties, the Civil Service Commission developed a *modus vivendi* with both the staff associations and the Treasury Board, and Commission pay increase recommendations were broadly acceptable both to the associations and to the Board. In 1957, the Commission established its Pay Research Bureau and later introduced the practice of reviewing pay rates on a cyclical basis to ensure that rates for all classes were reviewed every second year.

The 1961 Civil Service Act provided for two levels of consultation with employee representatives on pay matters: the Commission was required to consult with employee representatives before making pay recommendations to the government; and representatives of the Minister of Finance (at that time the statutory Chairman of the Treasury Board) were required to consult with employee representatives before the government decided on the disposition of Commission pay recommendations. The 1961 Act, unlike the 1918 Act, permitted the government to modify as well as to accept or reject Commission recommendations.

This arrangement proved to be time-consuming and awkward. To the staff associations it appeared to be a device requiring them to plead their case twice and to give the Treasury Board an opportunity to anticipate and refute their arguments. When the

Minister of Finance rejected a Commission recommendation for pay rate increases on the grounds that the government could not afford the additional expenditure, staff association dissatisfaction with the arrangement and their pressure for a true collective bargaining regime became insistent.

The Institutions—Treasury Board

R. B. Bennett was Minister of Finance as well as Prime Minister when he formed the government in 1931. As Minister of Finance he was faced with the enormous economic problems of the great depression. Economic orthodoxy at that time prescribed massive reduction of government expenditures as the appropriate remedy for declining revenues. Bennett set about the task of drastically reducing expenditures by revitalizing the Treasury Board and developing it into an active, albeit largely negative, participant in the government's administrative processes.

W. C. Ronson, the Treasury Board's de facto Secretary (the Deputy Minister of Finance was, by statute, Secretary of the Board), was made responsible for implementing the economy measures. In carrying out this role, Ronson soon acquired the reputation of being the "Abominable No Man", and he came to be regarded within the service as the real decision-maker at the Treasury Board.

During the second world war, proclamation of the War Measures Act and enactment of other emergency legislation permitted the provisions of the Civil Service Act to be consistently bypassed and the Treasury Board established itself as the central decision-making agency with respect to personnel matters. Ronson did not wish to expand the Board's staff nor to have it engage in operational activities. He used the Commission's staff as his agent for carrying out investigations and making reports and recommendations on a wide array of personnel matters for which he reserved the decision-making to himself.

R. B. Bryce replaced Ronson at the Treasury Board in 1947. He sought, with substantial success, to modernize the Board's role and to rationalize its involvement in personnel matters. He asserted the Board's responsibility for prevailing rate employees and for other staff who were exempt from the Civil Service Act and developed regulations to standardize the employment conditions of these employees.

Ronson held the post of Secretary to the Treasury Board for some seventeen years. Since then, ten different secretaries have occupied the post with an average term of office of less than four years. All have been senior career bureaucrats, and have left the Board for other senior posts in the service, in the academic world, or in international organizations.

The Preparatory Committee on Collective Bargaining, building on the Glassco Commission concept of the Board as general manager of government operations, recommended that the Board be assigned the role of employer in collective bargaining, with overall responsibility for all personnel functions except the making of appointments. This recommendation was incorporated in the 1967 legislation.

The Institutions—Privy Council Office

Until the sixties, the Privy Council Office did not play a major role in personnel administration. The Clerk of the Privy Council advised the Prime Minister on Order-in-Council appointments but other sources of advice, both official and political, were also available and appear to have been widely used.

The rationalization of the Cabinet's business and the increased emphasis on the work of Cabinet Committees introduced by Prime Minister Trudeau expanded the influence of the Privy Council Office on all aspects of federal government business. The establishment of the Committee of Senior Officials in 1969, consequent to a recommendation of the Advisory Group on Executive Compensation provided a vehicle for Clerks of the Privy Council to assume an increasingly important share of the responsibility for policy-making with respect to personnel matters.

Clerks of the Privy Council tend to retain the office for substantial periods of time. Since Arnold Heeney's appointment in 1938 only seven men have held the post.

The Institutions—Deputy Heads

The 1918 Civil Service Act assigned to the Commission responsibility for organization, classification, pay, and appointment, subject only to approval of the Governor-in-Council in

matters of pay and organization, but by the fifties, half the service was exempt from the Act, and deputy heads had acquired the real responsibility for the internal organization of their agencies, a fact that was recognized by the 1961 Act. The deputies also exercised increasing influence over the classification system, which, by the sixties, had some 700 classes, most of which were used by only one department, and 1700 grades, some of which had only one incumbent. The 1961 Act continued the Commission's responsibility for classification on the grounds that political or bureaucratic pressures on the classification system must be guarded against.

Departments also played an increasingly important role in selections and appointments. Departmental initiatives in recruitment of specialist staff are referred to above. In the fifties, the Commission began to encourage the departments to carry out their own selection processes for filling positions by promotion, and accelerated the involvement of departments in promotions after the 1961 Act came into effect, while retaining the authority to issue the instruments of appointment.

The establishment of the Comptroller of the Treasury's Office in 1931 forced departments to maintain personnel records. Departmental personnel offices developed from this record-keeping activity. By the early sixties, most departments had developed specialized personnel branches and departmental personnel officers were playing a major role in personnel management functions. The introduction of collective bargaining required a massive infusion of trained personnel specialists from the private sector because of the lack of experience with the bargaining process among federal personnel people, and the additional work required to run the more complex personnel systems created by the new legislation.

The Institutions—Employee Organizations

Government employees began to form organizations to represent their interests in the late nineteenth century. Post Office workers were the first to organize. The Railway Mail Clerks Association was formed in 1889, the Federated Association of Letter Carriers of the Dominion of Canada in 1891, and the Canadian Postal Employees Association in 1911. The Civil Service Association of Ottawa, the first organization to be formed on geographical rather than on departmental lines was formed in

1907, and the Civil Service Federation (CSF), a loose alliance of the postal associations, several other departmental associations, and the Civil Service Association of Ottawa (CSAO), was formed in 1909. Both the Amalgamated Civil Servants of Canada and the Professional Institute were formed in 1920.

Trade unions were also active in organizing government employees particularly those in service and maintenance occupations. By the forties, councils of unions at the Printing Bureau and the Navy Dockyards were consulted regularly by departmental officials and were exercising substantial influence on decisions affecting their pay and conditions of work.

Before the introduction of collective bargaining, organizations representing government workers were in an inherently weak position. The government had, by law, power to prescribe unilaterally all terms and conditions of employment, and employee organizations could only submit "humble petitions". The government and its official advisors could ignore or dispose of these petitions as they saw fit, and the only recourse of the employee organizations was to publicize their grievances in the hope of converting them into political issues, or to declare a strike which, having no legal basis, was also essentially a political action. Illegal strikes by government employees could have unfortunate consequences. The 1924 Post Office strike resulted in the dismissal without pension benefits of a number of the strikers believed to be ringleaders.

In addition to their inherently weak position, organizations representing the workers did not present a united front but competed keenly for members and engaged in protracted internecine battles. The departmental associations eventually dominated the Civil Service Federation, and the Civil Service Association of Ottawa, which claimed the exclusive right to organize employees in the Ottawa area, was overruled by the Federation when the departmental associations asserted their right to organize departmental headquarters staffs. Withdrawing from the Federation, the CSAO merged with the Amalgamated Civil Servants which, organized like the CSAO on geographic rather than departmental lines, had substantial membership in the Post Office and some other departments, particularly in the western provinces. The result of the merger was the Civil Service Association of Canada (CASC). The Professional Institute organized its groups on both regional and occupational lines. In 1959, the CSAC, the CSF and the Professional Institute formed a Joint Action Committee and a

Presidents' Conference on Unity. The Institute withdrew from the Presidents' Conference in 1960 and the other two organizations ultimately merged to form the Public Service Alliance of Canada.

The first formal joint consultation machinery involving employee representatives was established in 1919. The Civil Service Commission had employed a United States firm of consultants to develop the new classification plan based on duties and responsibilities, to replace the old "rank in person" grading plan. Implementation of the consultants' classification recommendations resulted in a storm of protest from employees. In response, the Commission established a Board of Hearing and Recommendations to deal with classification appeals. One of the Commissioners chaired the Board, two of its members were nominated by deputy ministers and two were nominated by the Civil Service Federation.

Immediately after World War I the British government established a National Joint Council for its non-industrial civil service. This "Whitley Council" became the mechanism for the unions representing United Kingdom civil servants to negotiate pay and conditions of employment with their government. The establishment of the British Whitley Council resulted in a good deal of interest in Canada in establishing similar machinery for the Civil Service. There was, however, much confusion and misunderstanding of the role of the British Council.

Some staff associations urged the adoption of a 1923 Parliamentary Committee recommendation that the Civil Service Commission be empowered to establish departmental boards representative of the Commission, the department and the employees. Other associations rejected the recommendation as unworkable because it combined appellate and consultative functions. In the end no action was taken on this recommendation.

Until 1924, there were no statutory arrangements for pensions for retired civil servants. In 1928, an Advisory Committee to the Minister of Finance on the Superannuation Act was established with half of its ten members appointed by the staff associations and half by the government.

During the 1926 election campaign Mackenzie King who had been Canada's first Deputy Minister of Labour and had made a reputation as an industrial relations expert in that post, and as a consultant in the United States, publicly favoured the establishment of a Civil Service Joint Council. After winning the election, Mr. King showed no undue haste in setting up such a Council, but

did pass an Order-in-Council in 1930 providing for the establishment of a committee with representatives from eleven staff associations to draft a constitution for a National Civil Service Council.

The Committee never met. R.B. Bennett won the 1931 election and replaced King as Prime Minister. The establishment of consultative machinery for the civil service was not a high priority matter for Bennett.

Faced with a number of problems affecting the civil service during World War II, and in the climate of its own encouragement of the development of collective bargaining arrangements in the private sector, the government finally established the National Joint Council (NJC) of the Public Service of Canada in 1944.

The Constitution of the Council was patterned after that of the British Civil Service Council with one all-important difference: the British Council has power to reach agreed decisions, which, when reported to the Cabinet "become operative". The Official Side of the British Council can thus commit the government; the Canadian Council could only make recommendations, and its Official Side would never go beyond undertaking to support Council recommendations in advising the government.

The Official Side also consistently took the position that the Council's mandate with respect to pay and other matters of remuneration was restricted to general principles. General principles not being accepted as legal tender in commercial markets, the Staff Side found the Council of limited use in pursuing the economic interests of its members.

There were further restrictions on the usefulness of the Council as a consultative mechanism. The Official Side insisted that the Council's proceedings be kept confidential. This meant that Staff Side members could not keep their own organizations and members informed of the progress of the Council with respect to matters in which they were interested.

In addition, it was not clear what portion of the public service fell within the Council's mandate. In practice, the Council dealt mainly with matters of concern to employees who were covered by the Civil Service Act and the Staff Side consistently opposed giving seats on the Council to union representatives even though they justly claimed to speak for large numbers of government employees who were exempt from the Act.

As late as 1964, Professor Frankel of McGill University considered that the Council was the logical institution on which to base a collective bargaining system, but this development did not take place, primarily because the concepts on which the Council was based were derived from Britain and were out of tune with Canadian industrial relations norms and employee expectations.

The Council did, however, make a major contribution to the development of staff relations in the public service. Implementation of its recommendation for the voluntary revocable check-off of staff association dues was the single most important event in the development of staff relations in the federal public service prior to the decision to implement collective bargaining. The check-off gave the associations a secure financial base and put all levels of the bureaucratic hierarchy on notice that the government recognized that the associations played an important role in staff relations. The Council also made a major contribution in developing medical insurance plans for employees and their dependents prior to the introduction of universal hospital and medical insurance.

With the advent of collective bargaining the NJC was given a new role and a revised constitution. Its essential function now is to consider matters that may better be considered on a service-wide basis rather than bargaining unit by bargaining unit. The Council may consider matters which are subject to bargaining but are, by agreement between the parties, referred to it. Matters referred to and resolved by the Council under the new regime include the travel regulations and the isolated posts regulations. The Council also played a role in the implementation of the Manpower Adjustment Program of 1969 and 1970 and was closely consulted in the development of the Parliamentary Resolution on Bilingualism in 1973.

Introduction of the Bargaining Regime

The government announced its intention to introduce collective bargaining for the public service in 1963. The Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service published its report in July, 1965, and the Public Service Staff Relations Act (PSSRA), the Public Service Employment Act and the amendments to the Financial Administration Act (FAA)

required to specify the Treasury Board's responsibility for personnel matters under the new regime came into effect in March, 1967.

A unique feature of the collective bargaining arrangements established by the Public Staff Relations Act is that, for the first round of bargaining, appropriate bargaining units were predetermined. For the first round of bargaining, the Act required the Staff Relations Board to certify bargaining agents for units composed of employees in the occupational groups established by the Classification Revision Program carried out by the Civil Service Commission.

The Classification Revision Program, on the whole, went smoothly despite the fact that it was carried out by the Civil Service Commission whose successor the Public Service Commission, was to have no responsibility for classification. "Red circling" (allocation of a position to a salary range in the new classification plan with a lower maximum salary than it had in the old classification plan) encountered strong and vocal opposition, but the storms of protest that greeted the 1919 classification proposals of J. Arthur Young & Company did not recur.

There were two main reasons for the relatively smooth introduction of the new classification plan. First the Preparatory Committee consulted extensively with employee organizations in developing its recommendations and the organizations generally accepted the Committee's view that the old classification system was quite unsuited for bargaining and that a new classification plan was a prerequisite to introduction of collective bargaining—the primary goal of all employee organizations. The Bureau of Classification Revision continued the consultation with employee associations that the Preparatory Committee had initiated so that the employee organizations were knowledgeable about the new classification plan and had some input into its development. Secondly, the government softened the impact of "red circling" by approving salary increases for employees in "red circled" positions.

To rely on an independent commission which had the statutory responsibility for classifying positions, to design and implement a new classification plan that would serve as the vehicle for identifying appropriate bargaining units for the first round of bargaining but which, at the outset of the bargaining regime, would transfer the responsibility to the Treasury Board, posed a

potentially difficult problem. The Bureau of Classification Revision, formally part of the Commission's staff, was housed in separate premises from the remainder of the Commission's staff and recruited its own staff. The Bureau was also placed under the policy direction of the Classification Policy Group which consisted of the three Commissioners, the Chairman of the Preparatory Committee on Collective Bargaining and the Secretary of the Treasury Board. The appointments of J.D. Love who had been the Preparatory Committee's secretary as the Bureau's first Director and of John Carson as Chairman and Sylvain Cloutier as Commissioner facilitated the transition to the new regime. Carson had been a senior staff member of the Glassco Commission and later Advisor on Personnel to the Secretary of the Treasury Board and Cloutier had been the Associate Secretary of the Preparatory Committee.

The Preparatory Committee considered the possibility of recommending a statutory prohibition against strike action. It took the view, however, that, for most parts of the public service, a "strike would be indefensible and a lock-out unthinkable", and concluded that the recent history of the service made it difficult to defend a statutory prohibition of strike action on the grounds of demonstrated need. Strike action was taken by the postal workers before the legislation based on the Preparatory Committee's report was passed by Parliament. In the face of the demonstrated willingness of some of its employees to participate in work stoppages, and of the position of the New Democratic Party that the right to strike is an essential component of a system of free collective bargaining, the Pearson government, in a minority in the House of Commons, incorporated in the Public Service Staff Relations Act provision for bargaining agents to select either the arbitration or the conciliation-strike avenues for settlement of collective bargaining deadlocks.

CHAPTER 2

CURRENT INITIATIVES

During the initial work in preparation for the government position for the Special Committee, proposals were made for improved management of senior public service managers, (SX and SM). The Working Group proposals to the Committee of Senior Officials, and the subsequent PSC submission to the Special Committee emphasized that improvement in the management of human resources in the public service will be achieved only through strengthening the abilities and the will of public service managers to do a good job of managing people. Work now underway to establish high standards of managerial competence, to identify managerial jobs and to select and develop managers accordingly is of vital importance.

The framework for delegation of staffing authority and for procedural regulation of the staffing process has undergone significant change. The focus of the Public Service Commission's approach to audit has been shifted to the quality of departmental machinery set up to manage the staffing function. Renewal of instruments of delegation is tied directly to the results of biennial audits, with the renewal of delegation depending on the results of the audit. Sub-delegation patterns within departments are reviewed during the audit, and sub-delegation to line managers is increasingly subject to the availability of the services of certified staffing officers. The Public Service Commission has strengthened its personnel support to departments by inaugurating a certification program for staffing officers, and by providing monitoring and consulting services from its Staffing Branch. The PSC has also undertaken a program to remove certain regulations pursuant to the PSEA.

The recently issued TBS-PSC policy on Performance Review and Employee Appraisal is a most important element of the

change. So many decisions with respect to the management of employees depend on the knowledge of how well they perform and of their strengths, weaknesses and potential for advancement. This policy warrants every departmental effort to introduce it quickly and well.

On the labour relations front, two bodies which provide for resolution of problems between public service authorities and bargaining agents are influencing the quality of labour-management relations. Our working paper notes the establishment of a Joint Consultation Committee by the PSC to provide at least a forum for the exchange of views related to matters under the Public Service Employment Act. The committee, made up of heads of bargaining agents, a number of deputy ministers, and the Public Service Commissioners, has established its terms of reference and initiated discussion on issues of concern. Bargaining agents are now consulted by the PSC at the very first step toward changes in selection standards. Prior to a departmental audit, bargaining agents have the opportunity to provide information concerning their experience with staffing in that department.

The National Joint Council has been made more effective by the introduction of a dispute resolution mechanism; of recourse to the originating committee in cases of a disputed interpretation of an NJC agreement; of by-laws which bind both parties to NJC agreements; and of the establishment of a permanent general secretary.

These reforms are indications of the dedication of those responsible for bringing about the best public service possible. The success of these efforts is, however, limited by the bounds of current personnel legislation and of the overall approach to management. Those who seek significant improvement will need to introduce change much more fundamental than reform of existing systems—indeed, they will need to start with the very philosophy which motivates the management of the public service.

PART C

MANAGEMENT IN THE PUBLIC SERVICE

CHAPTER 3

A PHILOSOPHY OF MANAGEMENT

Introduction

Philosophy of Management and Quality of Personnel Systems

The terms of reference for the review directed the Committee's attention to the concern for a more efficient personnel management system and for efficient and effective service to the public. Our recommendations address these concerns while recognizing that basic improvement will not be achieved simply by the modification of existing systems. More fundamental issues are at stake.

Behind all systems stands the management of the organization which makes the systems what they are, for better or for worse. In all organizations, systems are a direct reflection of corporate management philosophy—its attitudes and values. This is true whether that philosophy is articulated or simply derived from the behaviour of top management. The systems adopted may reflect autocratic management and minimal authority for decision-making at subordinate levels; or bureaucratic management and over-regulation. At the other end of the scale, it may reflect non-management, with its associated web of conflicting systems; or it may reflect results-oriented management and goal systems which are the objective of effective managers.

Management in the private sector reveals the philosophy on which its thinking and attitudes are based in the very slogans adopted in a company's advertising messages. The implications for

the design of management systems are self-evident in the following readily identifiable maxims:

“Goods satisfactory or money (cheerfully) refunded.”

“Our employees are our most valuable asset.”

“. . .but to the people of this town, AVCO is me!”

“We’re number two, so we try harder.”

“Our product is steel; our strength is people.”

If we are to get at the root of questions concerning efficiency and effectiveness of systems and service to the public, we must address the fundamental issue of management philosophy. Effective personnel management can only flow from a sound philosophy. It cannot exist in a vacuum nor can it be effective if it conflicts with corporate philosophy.

The Public Service Attitude Toward a Philosophy of Management

The Committee’s wide-ranging discussions with a cross section of the public service, especially after publication of the working paper, justify this conclusion: there is now wide acceptance, at least intellectually, of the idea that managers and staff throughout the service will more likely perform in a manner that will lead to a productive organization and to achievement of mission if they know in advance what management expects of them. They need to know all of management’s expectations—what kind of management practices they should follow, in what areas high achievement is expected, what kind of relationship should exist between peers and with employees—in short, what philosophy of management they espouse.

Even public servants who were scarcely aware that such a thing as management philosophy existed nevertheless reflected the need for a goal-oriented system. They clearly saw a goal-oriented system as a means whereby the organization and its members could determine what was to be accomplished and to which they could then direct their efforts and resources. And they considered it impossible—or at least unfair—to be held accountable for failing to achieve goals that were not initially specified, had not been discussed with them, and which they had certainly not accepted.

The Current Practice vs. “Best Practice” in Personnel Management

The most frequently asked questions relating to the working paper are these:

- Why are the problems in personnel management so severe?
- Does the working paper faithfully reflect the current calibre of management?

There are some who consider the paper too uncritical of management practice and personnel systems and that the situation is much worse than portrayed. Others hold the opposite view. The views of each group are undoubtedly valid from their particular perspective. However, the question must be asked, “Compared to what?” The standard used in this report is “best practice” to the degree that the Committee has been able to define it, with the help of many intervenors, from both the private and public sectors.

It is not difficult to understand why personnel management is in its present state—in the absence of performance criteria, it would be unreasonable to expect otherwise. The public service simply lacks a system that defines goals, secures the commitment of managers to their achievement, and feeds back progress reports to provide the mechanism for accountability. There can be no positive assurance of effective management in the absence of a mechanism to convert performance criteria (i.e., philosophy of management) into operating reality.

Similarly the question is answered concerning the extent to which current practice diverges from best practice. The working paper provides abundant information consistent with the above analysis. This information also demonstrates, by exception, that a good level of performance is a realizable goal.

In this chapter, we discuss our findings and make recommendations for changes in direction which we believe will achieve two objectives—a climate conducive to improved effectiveness and productivity, and greater job satisfaction. Our proposals represent a prerequisite to achieving accountability. They support our conviction that building on the strengths of good practices that already exist is the best way to improve managerial effectiveness.

At this point it is appropriate to acknowledge the helpful responses to the working paper which came from various sources—central agencies, unions, deputy heads, personnel directors and many others—on which we have drawn heavily in preparing this chapter.

Management Philosophy and Characteristics of the Organization

The evidence of an organization committed to a sound management philosophy is readily apparent:

1. The existence of an articulated philosophy of management—a clear declaration of a credo based on the beliefs, values and attitudes of corporate management, which constitutes the bed rock on which the practice of management and management systems are based.
2. Consistent behaviour that demonstrates commitment to the philosophy by everyone from corporate management through all levels of the organization.
3. Systems that clearly reflect and reinforce the philosophy.

In the presence of such a philosophy, by definition, the members of the organization are aware that there exists a commitment to effective management. In its elaboration, it clarifies the desired attributes of management, and of managers, in terms of knowledge, abilities, experience and potential, and confers whatever rewards may be available on those whose performance is deserving.

It makes clear to current, would-be, and potential managers more precisely what is expected of managers. Individuals are thus able to assess their own capacity and their interest in management, embark on development activities toward that end, evaluate their own performance and, indeed, select different career goals if indicated.

In an organization committed to a sound management philosophy, there will be found, as surely as night follows day, the kind of infrastructure that has been urged on the public service by Royal Commissions and other bodies over the years: a single, fully responsible corporate management, accountable for the performance of its responsibilities, and clear lines of accountability to senior management from the lowest responsibility centres upward.

Within that framework, specific goals that are agreed between corporate and senior management, and similarly established between managers throughout the organization provide an agreed direction for the organization and common agreement on the results to be achieved. Such a system supported by appropriate evaluation and control mechanisms, not only provides the closed loop essential to achieving accountability but the means of springing managers free to manage their organizations effectively. Through it, managers can be required to manage in a milieu in which they can realistically be held accountable for desired and predetermined results.

In our examination of personnel management in the private sector, we were impressed by the enormous emphasis that companies place on the need for top management involvement in, and commitment to, the management of human resources. The prevailing view was that a philosophy of management has a significant impact upon personnel management. Whether the philosophy is formally expressed or informally conveyed, corporate managers were convinced that its effect on personnel is significant, since what happens on the “front line” is a reflection of the tone set by senior management. Employees are influenced by the action and attitudes of their managers to a far greater extent than they are by inanimate rules and regulations. Consequently, management’s behaviour toward its employees will reflect the degree to which a philosophy is supported by senior management. A philosophy thus serves as a reference standard for personnel practices, including employer-employee relations. It in fact determines, as one deputy minister observed, the pattern of working relationships that will form and characterize the work place.

Signs that the Public Service is Ready to Adopt a Philosophy of Management

In some departments, we observed striking and exceptional examples where the philosophy of management espoused by a deputy minister, and apparently shared by his management team, had permeated a large part of his field organization—where field managers “talked the same language”, displayed a common philosophy, pursued the same goals and, at least from the point of

view of personnel management, had created a climate conducive to higher productivity and effectiveness than we were able to observe in other parts of the service.

We saw exceptional examples of highly competent field managers who typically had developed their knowledge and skills in some other milieu, or who had acquired as much managerial skill and knowledge as possible through their own devices—home study, evening university courses, then by trial and error application on the job. We also observed large and small pockets of relatively superior performance within a department, branch or field unit. This was a direct reflection of line and staff managers electing to live by an effective management philosophy, despite the predominant characteristics of the organization around them.

We not only saw evidence of sound management philosophy in the practices of individual managers, but examples exist where such a philosophy has been fully articulated and published. These statements consistently reflect a philosophy that rejects the authoritarian, non-participative, uncommunicative and centralized system that should have died years ago. They encourage, instead, a flexible, entrepreneurial, professional, and participative style of management. In these cases, management is clearly results-oriented. Goals, rather than directives, energize the system, and results-oriented controls are used to evaluate accomplishments.

Further evidence of this trend is to be found in the activities of central agencies, where considerable development work is underway, relating to

- (a) a selection guide for senior executive jobs,
- (b) a knowledge base profile for senior managers and executives, and
- (c) training and development for senior managers and executives.

In each of these projects, the underlying values provide the material from which a helpful philosophy of management could be extrapolated. The progress that has been made since the beginning of our review is taken as further evidence that our recommendations in this chapter are realizable.

The Practicality of Successfully Marketing a Philosophy of Management

The Special Committee believes it is both timely and practical to articulate a philosophy of management at the corporate level.

To achieve an improved calibre of management, a philosophy must be expressed in clear, objective terms from which will flow the sub-objectives and action plans necessary for its realization.

The evidence cited above demonstrates that a lot of ground has already been broken; we are not exploring unfamiliar territory. There are strengths to be built on. Any reluctance on the part of individual managers can be overcome if a system-wide approach is taken in which corporate management and deputy heads work as a team to define a philosophy and agree on goals for its implementation, remembering that agreement on goals implies the specific commitment of each party concerning its contribution to achievement of the goals. It is a two-way street.

The Challenge to Corporate Management

In our travels across the land, we were by turn reassured and distressed by our perceptions of the quality of management and supervision. The quality of management required, for example, to successfully control the flow of air traffic in this country, to develop and place high-technology satellites in orbit, to maintain the country free of imported plant, animal, and human diseases, to provide employment services to an appreciative clientele, has not escaped us. Yet, there exist fundamental weaknesses in systems, which, in turn, are reflected in the performance of managers. There is no doubt that this shortcoming has a direct effect on the quality of service to the public.

In our review of regulations, processes and systems of personnel management—selection, promotion, training, evaluation of performance, and above all the management of people—a questioning of the management philosophy on which they are based was a recurring theme. Throughout our review we constantly tested our perceptions with employees and senior managers, who generally confirmed them. The picture was never, of course, all black or all white. Rather it was one that most often displayed a random distribution of strengths and weaknesses within and among departments. The most frequently recurring theme was weakness in personnel administration and the management of people, and, a sub-set of that, the quality of labour-management relations. This was particularly so outside of the national capital.

The Penalty Paid for Lack of a Sound Management Philosophy

The strength of the Committee's conviction that fundamental changes in attitude are urgently required to ensure high-quality management at *all* levels in the public service accounts for our critical treatment of the current situation in this section of our report.

To achieve such changes, attention must focus first on the highest levels of management—the central agencies—because it is from that level that leadership for change must be initiated and because it is that level which is overwhelmingly perceived as the inhibitor of change in the directions proposed. Our report would be quite misleading if it did not reflect the widespread concern over current conditions that so clearly exist.

At the central agency level—the level to which departments look for corporate management leadership—no philosophy of management has been articulated. This may be because responsibility is so diffused at that level. However, a *de facto* philosophy can be deduced from management style, attitudes, and practices, from the design of management systems that originate at that level, and from the manner in which it interacts with departments out of a position of power.

It is at the interface between the Treasury Board and departments that philosophy of management is polarized. Corporate management is seen as activities-oriented, and authoritarian. It directs and sets tasks for departments, it tends to prescribe the best ways to perform tasks through voluminous policies and guidelines, and it controls organizational structure. Consultation is frequently inadequate, new requirements are imposed without adequate regard for resource implications, and controls or constraints are too often applied universally when selective application would be more effective. Dialogue and interaction with corporate management is generally between relatively junior non-management-oriented personnel on the corporate side and managers up to the deputy minister level on the departmental side. One deputy minister put it this way:

It's a queer world where those who have some competence and experience (in departments) must train and educate those who do not (in central agencies); who thereby gain the competence and experience to lay down procedures and control those who taught

them! It's an even queerer world where some relatively junior inexperienced official in the Treasury Board Secretariat can exercise an effect on my department which would not be possible by a much more senior competent officer inside the department, and to overcome the effect of that junior inexperienced TBS officer requires the concerted attention of several senior members of departmental management including the deputy head.

In such a directive-oriented system, almost the only potential satisfaction to be gained by departmental officers is that of knowing that they have performed as directed. Deputy heads and others have made it clear that they derive no satisfaction from this system. With respect to communications, one deputy head observed that, at approximately the same time as there was no communication with deputy heads on accountability in the bilingual program, a Treasury Board letter drew attention to the lack of communication within departments. It went so far as to require that departments outline to the Treasury Board Secretariat the plan that the departments would be introducing to improve communications downward in the department.

Some notable exceptions to the rule have taken place, notwithstanding the generality of the above description. There have been instances in which substantial consultation had taken place on the content of some policy statements. We also recognize that, in the ambience of TBS, certain arbitrary decisions must be taken by the Treasury Board on what problems are to be given priority and how they are to be attacked. In the absence of a well understood philosophy of management, the ministers lack a rationale within which they can deal with immediate problems, particularly in cases where there is a need for them to demonstrate their assurance that the particular problem will be attacked consistently by managers across the public service.

Broadening this discussion beyond the interface of a central agency and departments, we now examine how the absence of a philosophy impacts on the public service as a whole.

In an organization that is by word and deed non-committal on management philosophy, there is no assurance that any of the right things will happen and every assurance that the wrong things will. There is ample evidence to illustrate that this is so. It is to be found, for example, in the Special Committee's working paper with respect to personnel management and in the reports of the Auditor General in the area of financial management.

A consistent lack of direction in personnel matters, apparent throughout the public service, has created confusion among personnel administrators, managers, and employees alike. Uncertain of how they are expected to manage their staffs, managers have no criteria against which their performance in personnel management can be measured. The absence of a well understood philosophy has impacted negatively on the calibre of personnel management itself. A notable example is found in one large department where the quality of labour relations in its various divisions ranges from very good to poor or bad.

During the course of our review, we found that a significant number of managers lack both skills and knowledge in personnel management and have neither adequate incentive nor sufficient means to improve their performance. To illustrate, we accumulated considerable evidence that managers are frequently selected without reference to their competence in managing people. The fact that managers are generally not trained to manage their staffs compounds the problem. When their performance is evaluated, little if any account is taken of how effectively they do manage their employees. There are generally no consequences for either good or bad performance.

Indeed, many managers attested to the frustration they feel because of the inadequacy of their preparation to do their jobs. At the same time, employees expressed sympathy for the inexcusable situation in which managers find themselves.

The upheaval, discontinuity and lowered morale created by turnover in senior management ranks has been widely recognized. In sharp contrast, large scale organizations in the private sector can generally experience turnover in senior management ranks without a ripple, let alone convulsions. This is true even in those organizations with world-wide operations (except when new management is brought in to create change). The reason is clearly that such companies have a broadly understood philosophy of management, from which flows a common understanding of, and approach to, for example, accountability, controls, labour-management relations, and selection, promotion, training and development. This degree of organizational maturity has not yet been achieved in the public service, where the appointment of a new deputy minister may herald a drastic change in attitudes and values that sets the organization on its ear, and where there exist substantial variations

in philosophy, and even conflicting philosophies within a single department.

Two Royal Commissions have urged that managers not only be given the opportunity to manage, but be required to manage, yet we have clearly not attained that objective. The response has been an ever-increasing overburden of rules, regulations, guidelines, directives and controls, which managers today claim are sapping the system of its energy. This response—the very antithesis of modern management philosophy—may marginally prevent bad management, but it will never create good management. Indeed, it effectively inhibits it.

Is the Public Service Ready for Change?

Earlier in this report we expressed the belief that the time was ripe for public service corporate management to articulate a philosophy of management. There are obstacles to be identified and dealt with in developing a strategy for the implementation of this objective.

In the first place no one central agency is responsible for management of the public service. These agencies thus view the deputy head as the highest focal point of management.

Secondly, while many managers thirst for clear indication of what is wanted—and many know what is needed—some may believe the risks in enunciating a philosophy of management are too great. If it reflects values and attitudes that represent distant goals at best, the gap between current practice and the ultimate goal may be considered too wide to publicly declare such a goal and thus invite still more criticism for not instantaneously achieving it.

Thirdly, departmental management may need hard evidence that the central agencies would themselves demonstrate commitment. Otherwise, the deputy head would continue to be caught between the millstones of two conflicting philosophies. Similarly, a subordinate manager in a department would not willingly declare a commitment to a philosophy that is in conflict with his department's present approach to management.

Fourthly, the cost in time and effort to turn philosophy into practice can be substantial, particularly in highly bureaucratized

organizations. The upgrading of management skills and knowledge, the changing of attitudes and behaviour, and instilling concepts such as accountability and value for money, are a slow process at best, and not ones that will be entered into lightly.

Lastly, the present system of detailed and increasing regulation bespeaks a most pessimistic view of people and of their potential for effective management. Furthermore, it is also a self-fulfilling prophecy which, if not checked, will lead to ever-increasing overregulation and decreasing prospects for effective management.

We have expressed the view that a declaration of corporate management philosophy would be useful. At this point we must add that we also see it as imperative and urgent. The urgency arises from the current state of personnel management.

The public service has seen the rapid development of a philosophy of financial management as a result of the leadership provided by the Comptroller General. The appointment of a Comptroller General to the corporate management structure was thus the key to “selling” a philosophy of financial management. The rather substantial pressure that caused all of this to happen was the state of financial management as depicted by the Auditor General.

The Committee, while recognizing areas of good performance and an improving picture, views the present state of personnel management to be at the same state of development as financial management was considered to be by the Auditor General prior to the appointment of the Comptroller General. Although we have not painted in all the detail of the picture, we believe as much need exists for improvement in this field of management as was the case in the financial sphere.

Proposal for a Philosophy

We strongly recommend

1. a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to the people of the public service as our most valuable asset—thus, management commitment to management of human resources is paramount, reflected in policies and action by concern for

- a climate conducive to effective and productive work, employee fulfillment, and the attainment of public confidence in employees' work

- employees' right to contribute to decisions that affect them in the work place

- the clear understanding of each employee with his or her manager as to the role and results to be achieved, accompanied by regular evaluation of performance

- the right of employees to representation, and the value of working with employee representatives to identify and solve mutual problems

- the right of employees who feel aggrieved to submit their grievance for further review, without fear of adverse consequences

- recognition of variations in peoples' strengths, weaknesses and motivations

- fostering of fair and equitable treatment of all, and ensuring equal access to employment, training and development, and career opportunities regardless of race, national or ethnic origin, religion, age, sex, marital status; creating an organizational climate that will prevent, eliminate, or redress disadvantages that beset certain groups of employees and that will encourage all employees to take a more active part in the advancement of their own careers

- consistency, genuineness, and integrity in human and organizational relationships;

2. a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to the importance of fully professional management in terms of knowledge, skills, and performance, expressed through

- the selection, promotion, and reward of managers on the basis of the quality of their managerial performance and

contribution to the organization in terms of results achieved

—an environment wherein each manager knows what is expected; wherein delegation, freedom to act, and authority to make decisions (and mistakes) are the norm; and wherein the manager is accountable for results

—paramount concern for the most effective use of public resources, and that concepts of efficiency and value for money, of budgets as public money held in trust, are incorporated into the accountability of managers for the conduct of the public's business

—reliance on self-direction and self-control, in preference to the centralized control of a superior authority, expressed through a collaborative approach to decision-making and review of results between management at all levels, including the corporate manager

—emphasis on organizational improvement in recognition of varied situations and problems which face managers with respect to the mission of the organization and the human and financial resources available to it; and

3. a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to an overriding concern for demonstrably sensitive service to the public, as evidenced by

—sensitivity to the public need as a key criterion for the evaluation of managerial and individual performance

—measures to increase citizen understanding of public policies and programs and to increase client and public participation in the development and assessment of programs.

On Declaring a Philosophy of Management

A few sections of the public service have already evolved a philosophy of management and put it into practice. The strategy

they adopted to accomplish this should prove a useful guide to be considered along with those pursued by many private sector enterprises.

The method of simply starting to live in accordance with a philosophy is common in organizations that were initially built on such a base. As new learning takes place, and as values change, only small adjustments are required and are effected almost imperceptibly.

The public service, however, did not start from such base. There is no tradition of management philosophy to guide today's corporate management or to induce some managerial consistency in departments. The Government of Canada is a vast conglomerate of organizations wherein individual departments equate more closely with the private sector firm than does the government as a whole; and there can be as many different philosophies as there are departments. In other respects, the public service is a single organization. It is the organization that implements the laws of Parliament; the Treasury Board is the employer; the public servant works first for the Government of Canada and may be employed in several departments in the course of a career; and a single law (PSEA) governs staffing practices throughout the service. By itself the dissemination of a single philosophy by example and precept throughout such a vast and disparate organization would never succeed. The publication of a new philosophy has many advantages. Above all, it exerts a powerful influence on an organization to achieve improvement goals. Once published and once top management's commitment is evident, it becomes a stimulant for further action and serves as a constant reminder to the individual manager.

The very act of publishing a statement permits positive planning and action on many fronts. It immediately becomes a focal point for training throughout the organization. It also sets up positive pressures for change. In some cases it will crystallize the decision of managers at every level as to whether they wish to follow a career in management.

The only practical strategy is for corporate management to develop and enunciate a clear, unambiguous philosophy of management; this should be done as a joint undertaking with deputy heads, and, most importantly, it must have the solid backing of the government to sustain its credibility.

Once the underlying philosophy has been so expressed, plans for its implementation should be developed by corporate management for its own purposes and tested with departments. Departments, in turn, should then develop their own plans which would become a contract between department and corporate management. Such plans will inevitably require commitments from corporate management if they are to be achieved. We recommend

that a statement of philosophy of management be jointly developed by corporate management and deputy ministers and that it be approved by the Cabinet so that there will be an agreed and consistent approach to management of the public service; and

that steps be taken as a matter of priority to achieve the full expression of the philosophy in terms of management of people, delivery of services to the public, management systems, and control. This will be achieved if goals and action plans are established for each element of the published philosophy.

Some departments will clearly require more time than others to achieve all the goals inherent in a philosophy. We recommend

that corporate management establish for themselves and with departments a period not exceeding three years for reaching their goals.

Management Philosophy and Calibre of Management

A statement of philosophy of management represents corporate management's view of how the organization can best achieve its objectives. Responsibility for attaining those objectives is placed in the hands of its managers. It is thus necessary to identify which positions are managerial and to establish the minimum requirements of knowledge, abilities, experience and performance for entry into the various levels of management.

The selection and training of managers must reflect the expressed philosophy; accountability and compensation must reinforce it.

The objective is to ensure that members of the management cadre demonstrably possess the required knowledge, skills and attitudes to manage people effectively. This must be the basis for continued membership and for advancement in the group.

Selection of Managers

It is noted in the working paper that managerial competence is given insufficient emphasis by selection boards when selecting candidates for management or supervisory positions. Board members rarely consider themselves competent to rate an individual's ability to manage people. Nor do they seek evidence of the candidate's knowledge of good personnel practices or of the obligations managers must assume in relation to personnel legislation, policies, and systems.

Only recently has attention been directed to the need for selection standards that will reflect these requirements by demanding evidence of knowledge, ability or aptitude in personnel management. Yet it is obvious to many that emphasis must be placed on a manager's aptitude and his ability to select, train, develop and motivate staff, and to achieve program goals.

This can only be accomplished by tightening up selection procedures so that candidates for management positions are effectively rated on the basis of such competence. To accomplish this we recommend

that selection standards be revised to require evidence of a candidate's knowledge, aptitude, and ability to manage people. Emphasis must be laid upon a manager's ability to select, train, and develop staff with the abilities necessary to achieve program objectives;

that recognizing the importance to the organization of the capacity of people to grow and develop with experience and to assume steadily increasing responsibilities, potential for growth should be a factor in the selection process for managerial positions;

that selection boards assess competence in personnel management by evaluating the candidate's knowledge, aptitude, and ability (track record) in the management of employees, and

assess, as well, the candidate's knowledge of good personnel practices and understanding of the obligations that managers must assume in relation to legislation, policies, and systems;

that the candidates for managerial positions be required to pass an examination that would test their knowledge of management principles and practices, including personnel management;

that the assessment centre technique become a part of the selection process for entry into more senior management positions;

that there be published, for the assistance of managers, potential managers, trainers, and educational institutions, a guide which shows in relatively concrete terms the skills, knowledge, and performance criteria for managers and the nature and implications of accountability; and

that early action be taken to identify a distinct management group, with a classification and related systems that meet the requirement of a separate management identity. Positions in this group must be jealously guarded and preserved for those with management responsibilities.

Training of Managers

Training in human resources management for those who manage small or large staffs remains inadequate in a number of ways. To begin with, training and development often takes place in a vacuum of managerial objectives. The absence of a management philosophy results in lack of clarity and understanding of important goals to which training objectives should be tied. Few departments make such training universally available and fewer make it mandatory. Training tends to focus substantially more on the requirements of the personnel system than on the manager's responsibility for selecting, training and motivating staff. In marked contrast, firms in the private sector generally place heavy emphasis on, and commit considerable resources to, training and development of actual and potential managers. Relying in large

measure on performance appraisals, line management in these firms is expected to assess needs, to play an active role in coaching, and to encourage training of subordinate managers. Personnel specialists generally provide only policy direction, program development, advice and assistance.

Formal training, by itself, will not create competence in personnel management. There is no substitute for good experience, guided by good “people managers” who take the time to demonstrate and to teach the elements of good human resources management.

Executives from private sector firms explained to us how a blend of techniques is used to develop this kind of managerial skill. From rotating managers through the personnel department to recognizing them for developing good backup candidates, these approaches have proven most effective when top management insists upon reviewing progress in human resource management at least once a year.

The Committee was impressed by the number of senior executives it met from the private sector who had held senior positions in both personnel and line functions, and who had moved back and forth between such positions during their careers. The public service would do well to emulate this practice. Toward this objective, we recommend

that a formal training and development program be established for managers, based on departmental objectives, on a well-understood management philosophy, and on service-wide skill and knowledge requirements. Prior to promotion, managers should be required to take training to prepare them adequately for management of human resources; the particular requirements of training to be determined by an assessment of the individual’s skills and knowledge shortfalls;

that senior management insist upon reviewing the effectiveness of human resources management. We underline the Public Service Commission’s position that “only when the effectiveness of human resources management and the manager’s accountability for it are measured and assessed will training and development needs be readily apparent. Performance appraisals must therefore be used to identify and plan training and development needs,” and

that consideration be given to the following techniques for developing competency in personnel management:

- “twinning”, wherever possible, a new manager with one who has established a solid “track record” in human resources management**
- encouraging a career progression pattern such that it becomes demonstrably clear that experience in both line and personnel staff positions is the preferred career path**
- rotating managers through the personnel organization on assignment**
- using assessment centres for training purposes by way of the assessor role**
- giving back more management responsibilities to line managers (e.g., grievance handling)**
- recognizing managers who develop good back-up candidates (e.g., through positive performance appraisals)**
- exposing personnel specialists to line experience.**

There are special cases that will require flexibility in adapting to this change; for example, many managers today will meet some but not all requirements. In these cases, individual goals should be established to close the gap over a reasonable period of time. The individual should depend heavily on his or her own initiative and resources to supplement whatever the department can provide. The public service must, at times, recruit people who are quite lacking in management experience into managerial positions because of specialized technical or professional knowledge and competence. In such cases managerial training and development plans would have to reflect the exigencies of the particular situation.

A more detailed treatment of training and development is found in Part F—Chapter 14.

Accountability for Personnel Management

Clear, well understood, lines of accountability for the management of human resources must be established for all public

service managers. All of them regardless of level, must understand their responsibility, the results to be achieved, their relationship to others on the management team and, specifically, their degree of accountability for personnel management actions.

Accountability will be attainable only when performance appraisal and goal systems are in place. The Royal Commission on Accountability and Financial Management stated the proposition in these words:

For a comprehensive system of accountability to work, senior departmental managers must develop objectives that are understood and accepted, that conform with Government priorities, and that provide an adequate basis for the subsequent evaluation of departmental performance. Each responsibility centre in turn must develop subordinate objectives so that the department has an integrated system of objective setting and performance measurement that links the efforts of each manager to the performance of the department...

At the same time, there must be unequivocal definition of the relationship between central agencies and departments in the matter of delegated authority in personnel matters and the degree of accountability, responsibility, or “contractual” obligation it entails.

Government action must come to grips with the problem of accountability. Without this basic step, management of the public service’s human resources cannot be adequately improved.

Managerial Compensation

While managerial compensation is not within our terms of reference, the role it plays in a management system is too significant to ignore. The concern addressed here is not relativity with the private sector, but the integrity of the public service system and internal relativities, and their relationship with managerial accountability.

Currently, the system results in certain senior managers being paid less than those they supervise. This is not brought about because of the necessity to pay higher salaries to attract highly specialized, or scarce professionals. In other cases, people assume significantly increased responsibility through promotion without added compensation.

In a regime where managers are truly held accountable for the results they achieve, and for their contribution to organization results, it is normal that the best be rewarded for their efforts. Where the ceiling on a manager's salary is so low that even a subordinate's salary can equal or exceed that of the manager's, superior results cannot be recognized.

It is not our role to attempt to explain how or why such a bizarre system exists. We merely point out that such a system, apart from its demotivating value, makes a mockery of a system of accountability and performance-related pay systems.

Conclusion

Following our hearings, we attempted to draw some conclusions concerning first, the views of public service managers on what constitutes effective management, and second, the extent of commitment to effective management.

Starting at senior levels we found, for the most part, a strong desire and good intentions. There was a rather widespread attitude that good intentions were obstructed by central agency practices. At the same time, the central agencies' desire was no less strong, although there was not a common view as to what constitutes good management.

We found that the ideals to which a senior manager subscribed were frequently not reflected in the practices of the organization, although the manager believed they were. At times, indeed, they were in direct conflict.

In only exceptional cases were there clear, unequivocal statements—that is, any statement—which in a positive or planned way will lead the public service to achieve the levels of performance of which it is capable in the management of its human resources.

It has become abundantly clear that corporate management must declare what it wants, what it stands for in respect of people-management. Managers at all levels must know, unions must know, and so must employees.

It has become imperative to make clear that the public service of Canada is committed to effective, efficient and responsive service, to the sound management of its resources of people, money and time. It is not reasonable to leave this to more than

15,000 individual, often unprepared, managers to determine a philosophy each in his or her own way.

The ultimate goal of management is results. Not all managers subscribe to the basics of the philosophy we have proposed. If these managers can demonstrate achievement of satisfactory results in all areas of their responsibility, then no one should ask for more.

It is our conviction that management of the public service, when based on a philosophy of management that represents the leadership style of some of our most successful institutions, would pay handsome dividends. It is a sobering thought that even a five per cent improvement in the productivity of people in the federal public service would yield a return in excess of \$350 million.

Management Philosophy and Labour-Management Relations

For more than half a century the government has recognized and accepted a role for employee organizations in the public service. In 1967, it greatly extended the power of that role in the passage of the Public Service Staff Relations Act, which was, at the time, regarded as a milestone in labour legislation.

Good labour-management attitudes to labour relations, characterized by open and honest relationships between the parties, will not only protect service but improve it. Without the corporate management lead, that quality and consistency cannot be achieved.

There is a need in the public service for commonly understood principles and guidelines to convey management's beliefs, attitudes and intentions towards employees and their representatives.

Corporate management must establish guidelines that set the management tone in relations across the service. Deputy heads must ensure that guidelines are understood within their departments and that further guidelines more particular to their own department are promulgated.

PART D

INDEPENDENT AUDIT

CHAPTER 4

AUDIT OF PERSONNEL MANAGEMENT

The last independent review of the effectiveness of personnel management in the public service was undertaken more than fifteen years ago by the Royal Commission on Government Organization (the Glassco Commission) in the course of a much broader examination of the management of the public service.

The failure to implement some of the fundamental and detailed recommendations of that Commission has meant that certain problems identified by Glassco persist to this day. At a level of detail, for example, Glassco asserted in 1962 that there would be a need for “appraisal of the performance and potential of individuals and planning for the further development of employees with high potential.” It was not until June, 1979, that a comprehensive policy on performance review and employee appraisal was issued, a requirement universally agreed to be fundamental to an effective personnel system.

Glassco demonstrated two things—first, that a high-quality, independent audit of personnel management is of inestimable value and second, that the value of an independent review will not be secured unless a system exists that will regularly highlight any failure to implement sound recommendations emanating from such reviews. Glassco also demonstrated how professionally-competent independent reviewers can find innovative, imaginative, and common-sense improvements and solutions—probably of an order that could not reasonably be expected to be generated internally.

Currently, no independent mechanism exists to review, in total, the effectiveness of public service personnel policy, systems, practices and management. Yet involved in this consideration is an expenditure in excess of \$7 billion in salaries and fringe benefits, the quality of service to the public, and other vital functions of

government, to say nothing of the working lives of 285,000 human beings.

Contrast this to the situation that prevails respecting financial management:

- an independent Auditor General with large financial resources, who employs or purchases professionally competent auditors and reviewers and who carries out exceedingly extensive audits
- a Comptroller General who, as part of the corporate management function, has responsibility that ranges over the entire financial management function, with the capability of generating extensive system-wide improvements
- a financial audit capability in departments and agencies.

The Special Committee believes that an effective, independent, on-going audit of human resource management and personnel administration, including the audit of adherence to employment legislation, has the potential to contribute more to improved management in years to come than perhaps any other mechanism.

The capacity for self-generated improvement in a system as large as the federal public service is limited. History has repeatedly demonstrated the kind of results that should be expected in this regard from the corporate management of a large public service. Nothing exists in any public service that remotely matches the power of a balance sheet in generating good management practices, despite the prodigious effort that has been put forth by the Canadian public service in its search for alternatives. The introduction of planning and results-oriented management, program evaluation, performance measurement systems, cost accounting (necessarily modified to the budgeting realities of a public service), information systems and performance evaluation have produced some dramatic improvements. Any progress toward achieving a system of managerial accountability must be regarded as a major step forward.

There is at present no agency independent of government that has the power to decide when the time has come to call a spade a spade even if some sensibilities are bruised in the process, and to declare publicly (i.e., to Parliament) that systems and conditions of personnel management are below acceptable standards, even if corporate management has been aware of the situation and has not taken, or has been unable to take, corrective measures.

Quality of public service management is, first and foremost, a responsibility of corporate management, which means, in effect, of government and of the central agencies. Departments can, and many do, devote enlightened, substantial, and sustained effort to improve the effectiveness of their operations. Sooner or later, however, such efforts run up against central agency systems and management style. At this point the central agencies might be expected to make changes, but their power is such that a single department can only minimally influence a central agency that is not ready to move, or feels it is not free to move, or does not see a reason to move. The systems that condition the quality of managerial performance are service-wide, designed and imposed by central agencies. They are beyond the influence of departmental managers. The essential point to be made here is that service-wide improvement is absolutely dependent on leadership at the corporative level.

While general improvement depends on corporate leadership, central agencies historically have not been preoccupied with management and systems improvement. Nor are the mechanisms or indicators (such as a balance sheet) either in place or available to show them the quality, or trend in quality, of their own performance as corporate managers. This, as we have tried to demonstrate, reflects directly on the effectiveness of the entire public service. In consequence, it takes events of almost cataclysmic proportions to bring about the system-wide changes necessary to achieve significant improvement.

The resolution of this problem will not come simply from staffing the central agencies with highly skilled, experienced managers, although that would help. The problem lies much deeper, stemming from the very nature of large-scale public service organization. It is for this reason we believe that only an independent auditor, acting as an agent of Parliament and free from the inhibitions that constrain the bureaucracy and its corporate management, can exercise the influence necessary to develop an effective public service, insofar as it can be brought about through good management of human resources.

It is the Committee's firm belief that, under the proper conditions, an independent auditor would be viewed by departmental management as a useful and healthy force. Proper conditions would mean:

- (a) an auditor primarily concerned with an efficient and effective public service

- (b) an auditor whose staff is visibly competent and objective and who sees its greatest reward as contributing to improved personnel management effectiveness
- (c) an auditor who is fair and who declares his findings in an objective and balanced way and in context, without fear or favour in regard to the government, corporate management, bargaining agents, or departmental management.

Effective managers welcome the information that comes from a competent audit; it is inevitably useful to them in managing their organizations. Information from an external audit serves as a check on their own management information, by confirming or taking issue with the findings of the internal audit. External audit would thus be useful for corporate and departmental management alike.

Identification of unduly costly or inadequately designed policies, systems, or practices imposed by corporate management would similarly be useful to both departmental and corporate management.

Audit reports prepared by an auditor who is an agent of Parliament would be public property and thus permit the public to make an independent judgement on the quality of public service personnel management. This, we believe, would be welcomed by most public service managers.

By virtue of the very different nature of responsibilities vested in Treasury Board vis-à-vis departments, Treasury Board can impose decisions that go to the root of managerial and organizational effectiveness and are viewed as both necessary and sound from the Treasury Board point of view, even though not necessarily from that of departmental management. Thus, honest and substantial differences of opinion can arise between these two levels of authority which are now resolved on the basis of power. The widening of the decision-making process that would be accomplished by discussion in Parliamentary Committee should have a desirable effect on public service management. For one thing, it would provide a review of corporate decisions made in the heat of the moment to achieve desirable short-term goals that have long-term implications which touch the effectiveness of the public service.

One of the greatest values that would derive from external audit is the continuing attention that could be brought to bear on

previously identified but uncorrected inadequacies. This would be achieved by the auditor's report to Parliament.

A number of devices exist in the system that either identify departures from good practice and policy or ensure adherence to policy; thus, from the standpoint of control, they complement the audit function.

One such device is regulation by detailed procedures; indeed, overregulation. Another is the delegation system. Restrictions on the exercise of delegated authority with respect to organization, establishment, classification, and staffing constitute multiple restraints on a single managerial action, that of employing someone to do a job. Central agency requirements for detailed departmental plans and performance reports on many separate personnel functions act as a further restraint on the performance of departmental managers—even to the extent of the Treasury Board and the PSC independently calling a department to account over the same issues in a single report which the department is required to submit to both agencies.

There are additional checks that may be much more realistic and meaningful than those described above. For example, candidates for employment, employees, and their representatives can exert effective pressure to ensure adherence to the law and regulations. Appeals, redress against violation of collective agreements, observations made or pressure brought by bargaining agents or representatives of special interest groups to improve treatment of their members, and rulings of administrative tribunals and the courts all complement the audit process. Together, these forces constitute substantial control to discourage actions that do not comply with legislation or government policy.

In summary, a variety of mechanisms exist and additional proposals are made in this report, to ensure that individual staffing decisions are sound, and to provide redress to offset a bad decision. We believe, however, that a major gap in the system of control is the absence of a continuous review of the overall system of personnel administration and management of human resources.

We therefore recommend

an independent parliamentary audit of the overall system of personnel administration and management of human resources.

It is possible, indeed likely, that an independent audit which contrasts actual with desirable or best practice would contribute in a very positive way to a continuous process in the public service of improvement and change, in keeping with changing theory, concepts and practices of personnel management. If such an audit could make less necessary such major interventions as the Glassco and Lambert Commissions and the Special Committee, having regard for their cost but more importantly for the disruptive spasms of change that flow from such reviews, that result alone would amply justify the work of an independent auditor.

PART E

THE MERIT PRINCIPLE AND THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM

THE MERIT PRINCIPLE AND THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM

INTRODUCTION

Against the background of recommendations with respect to the overall approach to public service management, the following chapters will focus on our proposals with regard to the merit principle and the personnel management system. Separate chapters discuss and make recommendations with respect to merit, adaptable personnel management, equal opportunity, collective bargaining of staffing, redress, and roles and structures. Provisions of the PSEA which govern political involvement of public servants are also discussed in a separate chapter.

CHAPTER 5

MERIT

The PSEA was passed by Parliament to ensure that public service appointments would be based on merit. While merit is not defined in the Act, it has historically meant selection of the most qualified candidates competing for a position, based on their relative knowledge, experience and abilities, without discrimination or favouritism.

The determination of merit is left to the discretion of the Public Service Commission, which implements and enforces the principle through the merit system—the regulations, directives, policies and procedures related to the employment of public servants, and to their development and advancement in the service.

In this chapter, we look at the merit principle in its historical context. We conclude that, while the merit system may have been appropriate for conditions that prevailed in years past, and though it continues to achieve its purpose of preventing patronage, new and changed priorities necessitate a reinterpretation of merit. From this should flow a redesigned merit system, attuned to the demands that will be placed on it in the '80's. This suggests a less than absolute reign of merit, a frank and open insistence (reflected in legislation) that the interests of employees cannot be maintained in a state that frustrates the efforts of management to achieve reasonable levels of efficiency in staffing the public service.

Merit and Organizational Theory

The design and dynamics of modern organizations must take into account different conditions than those faced in the past. When merit was first adopted in the Canadian public service, the

school of scientific management prevailed. The classification of work into discrete positions resulted in selection based on the particular duties of a single position, and none other. This position-based merit system, which exists to this day, is based on traditional bureaucratic principles of specialization of skills, differentiation of work, stable assignment of tasks, and hierarchical organization, with progressively greater discretion allowed at higher levels. A selection system based on merit involves, in this context, the determination of individual suitability to perform a fixed set of duties within established limits of discretion. While parts of today's public service reflect some of the above characteristics, we would be hard pressed to find this degree of stability in most of our organizations. Yet the merit system continues to reflect these bureaucratic characteristics.

Current organizational theory, which views organizations more in terms of social systems, suggests that individuals should know the results expected of them, have some influence over the work they perform and over the possible application and development of their own abilities to varying tasks in support of those results. It views healthy organizations as profiting from the interaction among individuals and work groups at all levels of the organization. Merit in such post-industrial organizations involves the determination of an individual's suitability in terms of the skill or potential he or she brings to the organization, including the ability to function in a self-directed environment.

Those who view organizations as systems interacting with larger systems and subject to constant influence from the environment, believe that organizational structures and individuals must be able to adapt readily to outside forces, such as changing societal demands and developing technology. Merit, in their terms, involves the determination of an individual's basic abilities, combined with a sensitivity to environmental forces, and ability to develop new skills as change dictates.

Among the organizations that comprise the public service are found structure, managerial style and systems that reflect the entire range of organizational theory. Yet our merit system is firmly rooted in the school of scientific management and no other. If the public service is to attract the talent it needs, legislation must permit selection on the basis of criteria beyond the individual's ability to meet no more than the requirements of a specific set of duties. There must be provision for recognition of potential to

develop the knowledge and skills that will be required to meet projected staff needs.

Such a wider application of merit is essential to the human resource planning required for effective operation of the public service. Given the relative stability of organizations in past decades, it was appropriate for a rigid classification system to govern the organization's need for staff. In today's circumstances, staffing must build the capacity of the public service to carry out a constantly changing mission. Except in routine and seldom-changing jobs, description of the precise duties of the members of an organization are frequently but a transitory indicator of the total requirements of the work to be done. While position descriptions are necessary for relating pay scales to work and for exercising control over organizations, the basis for selection according to merit should extend beyond the strict requirements of a single position as it happens to be described at a given point in time. Many organizations refuse to publish detailed organization charts because they are usually out of date on the day they are printed. This is but another manifestation of the phenomena that render position descriptions an inadequate basis for selection. We therefore recommend

that legislation clearly indicate that the determination of merit need not be related only to candidates' qualifications for a particular set of duties, but also for a group of positions, as appropriate.

Merit and Collective Bargaining

No one in the course of our review challenged the appropriateness of merit as the most important consideration in the selection and career advancement of public servants and few disputed the contention that there exist other considerations of great importance that might attenuate merit.

Even with the advent of collective bargaining, the merit principle has been considered an inappropriate subject for negotiation. There clearly must continue to be legislative commitment to the merit principle to protect the long-term public interest in the competence of the public service. The meaning of merit must not be eroded in the expedient interest of the employer or of the

various bargaining agents. However, under this legislation there is room for a great deal of involvement of both management and employee representatives in determining the most appropriate system to give expression to the merit principle.

Merit and Political Patronage

The elimination of political interference from appointments made under the PSEA is credited to the sense of responsibility of governments, and to a determination of the bureaucracy to keep it that way, backed by the effective protective mechanisms and involvement of the independent PSC.

Because public servants are now prohibited from active support of a political party, the greatest risk of pressure from politicians is seen to be appointments from outside the public service. With greater political participation of public servants, there will be a greater risk of the perception that internal appointments are politically motivated.

The likelihood of any return of political patronage is about nil. There are many more forces that work against it today than was the case when government first decided to enact prevailing legislation. In addition, every government since then has demonstrated its determination to protect the merit principle.

Today we live in an increasingly open society, where the move towards greater freedom of information makes the internal administration of the bureaucracy much more a matter of common knowledge than ever before. Any attempts to make patronage appointments would quickly become known. They would be fiercely resisted by unions and would generate considerable pressure of public opinion against them. Nevertheless, latent risk is always present, and legislation must reinforce the concept of merit.

Merit and Administrative Patronage

In the course of hearings we met numbers of public servants who claimed that advancement went to those who were friends of the manager. Invariably, however, those who alleged that administrative patronage was practised stated the problem in terms of

employees' perception; they attributed this perception to the nature of the selection process. Despite our best efforts to secure evidence of administrative patronage, neither employees nor their representatives were sufficiently exercised to produce it, even anonymously.

A number of practices can exist that may create an impression that merit is not fully respected. In the first place, frank administrative patronage is possible in the absence of adequate selection processes. Secondly, there are managers who prefer to promote an employee whose performance they know to be satisfactory over one whose performance may even be superior, but whom they do not know. Finally, an employee who is clearly superior to his peers may win advancement through a process that gives visibly little consideration to others in the field of competition. Yet many employees want the opportunity, often for their own education, to compete for a position, knowing full well that another candidate is better qualified.

Clearly there is a need for a process of full and objective assessment of all candidates and, most important, that it is perceived to be so. It is the quality and nature of the selection process—the system which ensures adherence to merit—and the demonstrated commitment of managers to select according to merit which will inspire confidence in employees that they are being treated fairly and equitably. Legislation should continue to enshrine merit as the basis for selection and advancement.

Merit and Employment in the Federal Public Service

Employment in the federal public service, from certain perspectives, continues to be viewed as relatively attractive. In addition to providing an opportunity to contribute to important aspects of Canadian society, it offers challenging experiences in many technical and professional fields not available elsewhere. Terms of employment are reasonable at most levels.

There is no legal protection of tenure in the PSEA, and the experience of very recent years has demolished the perception that the size of the service makes it immune to economic adversity. The public service generally does not treat harshly those promoted

beyond their level of competence. Rather, it tends to accept a measure of responsibility for such situations and expends no little effort in finding better job matches for those employees. In this respect, practices in the public sector parallel those of most large private sector employers; and continue to frustrate those who search each annual report of the PSC to see how many public servants were fired. This practice, coupled with the fact that some incompetent people do remain on the payroll, has led to the perception that public service employment is secure.

Proposals to deal with the weakness that does exist in the handling of incompetent employees appear elsewhere in this report. The prevailing ethic, however, must be that security of employment in a job depends on satisfactory performance, rather than on ownership of a particular position. Managers must accept the responsibility for initiating remedial action to improve unacceptable levels of performance, to identify more appropriate placement, or ultimately to separate a problem employee.

Career Public Service and Protectionism

Increasingly, with a labour force generally over-qualified for jobs available, the prospect for advancement through a career in the public service is an incentive to accept a first job at the entry level. One of the advantages of those who enter the public service is the preference accorded to employees over outsiders in competing for higher-level jobs. In staffing terms this means that, generally, a competition cannot be opened to the public if there is anyone within the public service who is minimally qualified.

This preference is the single feature of a career service to be found across the whole of our system. What is more, it is often argued by some that competitions cannot be opened more often to the public because we have a career public service!

It is quite misleading to label the Canadian public service as a career service, although it has produced many able public servants who have chosen to devote their careers to progressively senior responsibilities in the federal government. One can certainly point to notable examples of such dedication. Their career development has usually depended on the personal mentorship of a senior official with the vision to recognize the long-term interest of the public service in attracting and developing high talent.

A true career service, however, has certain distinctive features which are absent in our service. Most true career services—often based on European practice—determine the relative merit of a candidate for a range of jobs, and accompany rigorous selection at career milestones with conscious strategies to train and develop employees towards future requirements, somewhat as our Administrative Trainee and Career Assignment Programs are designed to do for limited groups of public servants.

Apprenticeship programs elsewhere generally follow a similar model, with rigorous selection at entry to the program, a fairly lengthy period of coaching and training accompanied by some salary progression, and a complete examination of technical and operational competence prerequisite to appointment to a journeyman level position.

Career development programs (Administrative Trainee, Career Assignment Program, and apprenticeship) have been grafted onto our classification, staffing and training systems only with difficulty, particularly in cases where a person needs to be advanced through several classification levels over the life of a program. The general system is based on the assumption that appointments must be made to a specific position, for which the successful candidate possesses the precise qualifications at the time of appointment. The development programs mentioned, in contrast, are based on the assumption that an individual will develop the qualifications to assume a broad range of responsibilities through performance of a sequence of jobs with coaching to develop the individual's ability even though, at the time the individual assumes each of the jobs, he or she does not possess all of the qualifications.

It would not be realistic, however, to designate the whole of the federal government as a career service, given changing values concerning careers and the work place. Many individuals are increasingly considering management of their careers as their own responsibility, opting in and out of opportunities as they choose.

On the other hand, in those occupational groups where a career service is appropriate, development must not be left to chance. Personnel mechanisms, such as appointment to level, rigorous assessment tools, and demanding training and development programs are needed. The foreign service has traditionally recruited university graduates whose career avenues have been through employment in Canada's diplomatic and trade posts

abroad. Although there are now doors open into and out of the foreign service, there is no denying the need for a corps of officers who are committed to building the knowledge and experience and to accepting the work conditions necessary to serve Canada abroad. Similarly, the development of a cadre of persons who expect to pursue at least a substantial period of their careers in the federal service may be appropriate to other functions.

Proposed initiatives concerning management of senior managers as a service-wide resource could reflect certain of the real advantages of a career service. Rigorous standards, competitive selection at entry and at key levels in the group, appointment to level, with training and development programs tailored to the specialized requirements for the group, would enhance the development of essential managerial abilities among senior officers.

The question of a career service aside, there is considerable support for the practice of limiting the manager's access to the public to fill positions. There are certain advantages claimed for promotion from within—greater motivation for employees to continue to develop their competence, and better protection of the organization's investment in the employee's knowledge and experience. In recognition of these advantages, some feel that employees should continue to take precedence over outsiders for career opportunities and that, within the limits of practicality, public servants should have as wide an access as possible to compete for those opportunities for which they are qualified.

However, there is a price to be paid for an employee preference. In the absence of clear developmental strategies, the selection practice of taking a snapshot of a candidate's qualifications for a specific job at a specific point in time, leaving developmental considerations aside, combined with a haphazard approach to training, at the very least compromises the future overall quality of the public service. The tendency to appoint and retain employees who are qualified, but barely, and give them no further training, dilutes the competence of the service. A certain number of superior employees each year leave the service for alternative employment. Fewer barely adequate employees do so. A lowering of the overall standard is bound to occur in any period of heavy layoff as a result of the preference given to rehiring the "least meritorious" employee who is on layoff status. If most appointments are of laid-off employees, there is little opportunity to strengthen the calibre of the service.

The interests of service effectiveness strongly suggest that the law should not be seen or interpreted as giving employees virtually unqualified preference in appointment. There is a value in public servants standing the test of competition with those in the outside labour market. The present employee already enjoys the advantage over an outside candidate of an insider's knowledge and experience. In cases where recent competitions or knowledge of the availability of specialized expertise within the public service have established that there is not a reasonable likelihood that a highly qualified public servant is to be found, the search should simultaneously reach public servants and outside candidates.

There is also a value in injecting fresh blood into the public service to ensure that the service is in touch with recent developments in other sectors and generally to improve its sensitivity. There is much to be gained from fresh approaches, new insights and different perspectives. Furthermore, there are times when considerably better-qualified candidates are available from outside than from within. It seems reasonable that some of these more highly qualified "outsiders" should be admissible to the public service. Then too, certain organizations require a work force clearly identified with the full range of interests of the communities they serve. Particularly where impartiality and balance among the interests served are critical, certain staff members need to be recognized for their understanding of the forces at play, normally acquired only by employment in an organization served by the public service. Tribunals which deal with issues in the labour relations arena, where staff must be drawn from management and union sources, are an example. In such circumstances, there is a justification for searching immediately outside the public service. Finally, the extension of open competitions should improve the recruitment of francophones and women.

The Special Committee disputes the claim that the federal public service is a career service only because the career-service concept is one of the principal reasons given for restricting public access to jobs in the public service. The Committee does not argue for a career service, although it recommends the adoption of its characteristics which, manifestly, will improve the quality of management. Thus, while accepting the entrepreneurial nature of career progression, it sees nothing inconsistent with a higher intake than is now the case at other than currently-designated entry levels, and much to commend the practice.

While advantages would undoubtedly accrue from wide application of the practice, the greatest contribution would be made by those at senior administrative, technical and professional levels, moving into positions whose incumbents are not members of bargaining units.

In all but exceptional circumstances, employment in the public service is limited to Canadian citizens. Both landed immigrants and public servants have criticized this provision of the PSEA as being discriminatory. Noting that the federal government encourages employers in the private sector to hire new Canadians it would seem appropriate for external competitions to be open to landed immigrants. We therefore recommend

that permanent residents of Canada be eligible to compete on the same basis as Canadian citizens;

that first consideration be given to public servants for promotional opportunities for positions in bargaining units;

that competition for positions excluded from bargaining be opened simultaneously to those inside and outside the public service to establish an increased intake of up to 20% of positions filled; and

that competitions be opened simultaneously to those inside and outside the public service where there is no reasonable likelihood of finding a highly qualified public servant, or where there is a specific need to ensure an intake from outside the public service.

The Scope of the PSEA

If merit is an appropriate and useful basis for selection in some public service organizations, it should presumably be applied to all. The PSEA provides a basis for a consistent approach to managing employees across the service by standards approved, and from time to time reviewed, by Parliament. Small agencies gain access to a wide pool of public servants to compete for their openings. Public servants have greater opportunity to compete for

career advancement, regardless of the scale of their own organization.

However, a number of anomalies now exist with respect to public service organizations which should fall under the PSEA. The review of the evolution of personnel management in this report describes cases for exclusion which have been successfully argued on the grounds of a need to attract specialized professional talent, of the particular conditions of employment for an occupation, or of the inflexibility of staffing administration under the PSEA. Exclusion has usually been granted because of some special circumstance in an organization, whose management has secured an ad hoc arrangement which frees it from the constraints imposed by the PSEA.

Our recommendations for a strong corporate manager, establishing standards for the management of public servants, assumes a unified public service. Within this framework, our recommendations included in the chapter, *Adaptable Personnel Management*, envisage the responsiveness of staffing under the PSEA to the operating requirements of the range of departments and agencies which fall under the Act.

Merit is an appropriate basis for staffing the public service, and those who may implement our recommendations should be charged with a review of the characteristics of all organizations of the federal government, to determine those where selection should be made on the basis of merit under the PSEA and whose employees should enjoy the same rights associated with such appointment.

An organization that earlier had won freedom from the PSEA and that would be brought under the PSEA as a result of this review could be expected to be intolerant of overregulation and inflexibility. This attitude could result in very real benefits for the entire group of departments now under the PSEA.

Merit and other Principles

Merit has never ruled out related principles of good management, such as efficiency, effectiveness, sensitivity, equity, and equality of opportunity. In fact, some argue that these principles are inherent in merit. Practice, however, has demonstrated that

merit has been given an interpretation that leaves little room for recognition of these collateral qualities. The PSC's brief to the Committee illustrates their conviction that the public interest extends beyond the application of the single principle of merit. Under the present legislation, PSC recommendations for Governor-in-Council exclusion orders are often required to permit recognition of principles other than merit. There is wide agreement within the public service that the additional principles need to be highlighted in legislation to signify Parliament's explicit recognition of these principles.

The discussion below will develop the considerations which should form the basis for any decisions to incorporate additional principles in legislation, along with merit.

Merit and Service to the Public

The conclusions of a recent task force on sensitivity to the public merely confirmed the prevalent belief of Canadians that government employees do not generally go out of their way to meet citizens' needs. Providing fast, courteous, well-informed services becomes a way of life in organizations only if this emphasis permeates the organization's value system so far that continued employment and career advancement depend on it. We found examples in both the public and the private sectors, where personnel systems, by design, reinforce the understanding of employees concerning the importance of customer service. In these cases, demonstrated ability to deal effectively with the public was an important factor in the selection process.

Sensitivity to the public must become characteristic of the public service. Proven sensitivity should be an explicit element of merit. Further, sensitivity to particular client groups should be built into standards of selection and evaluation of performance. Training programs should include specific goals relating to the achievement of a sensitive public service. Those who aspire to positions of responsibility in the public service must accept the need to gain an understanding of the geographic, social and economic fibre of Canada.

It may appear to some a formidable, if not impossible task, to achieve the state where almost every contact made by a member of

the public with a federal employee leaves that person feeling proud of, or at least satisfied with, the calibre of the public service. The task may well be formidable, which is all the more reason why it must be tackled. Good public relations must be addressed with the skill and vigour that has produced the high standards that exist not only in many parts of the private sector but to a more limited degree in parts of the public service as well. The latter merely proves that the goal is attainable for all parts of the public service.

Merit and Special Treatment of Designated Groups

There is a general agreement that merit should offer the assurance of equal opportunity of employment without discrimination on the basis of race, religion, age, sex or marital status. There has been an active debate, however, over a number of years as to whether merit allows special treatment of members of groups that are under-represented in the public service. Those who have been responsible for progress in the implementation of the bilingualism policy, for example, acknowledge that accommodations to the rigid interpretation of the merit principle have been necessary. Selection gates were loaded by aggressive recruiting of French-speaking Canadians. Complementary action was deemed necessary to assure English-speaking career public servants access to promotional opportunities. Hence, an exclusion order was passed by the Governor-in-Council suspending the language ability requirements for selection to bilingual positions until the successful candidate was trained. In sum, progress has been difficult and slow. The fact must be faced—if there is to be more rapid achievement of goals respecting participation, changes will have to be made in how the merit principle is now applied.

Personnel management legislation and systems must be kept in tune with government policy concerning employment in the federal service if they are not to thwart that policy. If the goal is a representative public service, merit will need to be accompanied by explicit recognition of the need for special treatment for designated groups whose members are judged to be in a disadvantaged position with respect to access to public service employment. The PSEA must be constructed to accommodate government policies,

or the manager will continue to be faced with a choice between failing to implement government policy, or violating the PSEA.

Any action which virtually constitutes inequality of opportunity for those who do not receive special treatment will inevitably cause strains. We believe, however, that it is a lesser hazard to make explicit provision for suspending merit as we have known it than to force managers to flaunt the present rules in order to appoint to the public service those who historically have been barred from the education or experience which would qualify them for work at all levels of responsibility. Indeed, Parliament has already recognized in the Human Rights Act the need for special measures to redress inequality of opportunity.

It should be emphasized that special measures are an extraordinary response to extraordinary circumstances. A precedent with respect to merit was set by the decision to allow preference to veterans which was appropriate to the post-war circumstances. Today's circumstances are different. Women have not yet achieved proportional representation. However, there are women of proven competence and capacity for further development in the public service or outside. For example, there are women in the Administrative Support Group whose qualifications equip them for advancement. Although there are few women in the SX category, there is a growing number several levels below with the potential for accelerated development. Active women's organizations have built inventories of women qualified in a number of fields who would be available for public service employment. The strategy for attracting and advancing women would thus differ from the strategy necessary to open public service jobs to indigenous people who may possess skills which are elements of merit for employment in certain jobs, but who need extensive training to prepare them for others.

The point to be made is that merit can and should be temporarily suspended by parallel provision for special treatment of members of designated groups in support of eventual real equality of opportunity. Such explicit recognition is essential to gaining support of public service managers. If they were given the support of systems which did not tie their hands in creating fair employment opportunities in the public service for Canadians from all segments of society, they would willingly devote their energy to the pursuit of this goal. Those now employed in the public service, too, deserve an honest explanation of the special treatment which

will be given designated groups, and of its likely effect on their own careers.

Merit and Effective Management

Merit has always been intended, and must be seen, as an instrument to ensure that only qualified people are appointed to the public service. As such, the merit principle should work in the best interests of management. Yet, there is a firmly ingrained perception that the merit system ties management's hands in its pursuit of effective personnel management. Indeed, the Special Committee's terms of reference recognize the concern for "a more efficient personnel management system, taking into account operational needs of departments and the need to provide an efficient and effective service to the public". This suggests that merit as presently applied unduly constrains management. Certainly this suggestion is strengthened by the periodic arguments for agencies to be exempt from the PSEA based on the inability to manage under the restrictions of the merit system.

Although merit does impose constraints, such criticism is properly levelled at the imperfections in the system, rather than at the principle. The application of merit should help to assure the fair treatment of employees. It should also be designed to allow managerial flexibility to deploy staff according to changing program demands and fluctuating workloads without trampling on employee rights. It should be susceptible to interpretation sufficiently broad that it allows planning and action to develop staff to meet future organizational requirements, also without doing violence to the fair treatment of employees.

It is clearly possible to adapt the merit system to management's needs. Indeed, it is imperative to do so. The goal of efficient personnel management in support of effective government services must be recognized as another consideration which must be viewed in conjunction with the merit principle.

Some employees have expressed their conviction that the merit principle is disregarded. One manifestation of this, in their eyes, is that while merit means selecting the best candidate available, departments do not see all candidates who are available—area of competition guidelines may be the villain. Common

sense, however, dictates that cost be an important consideration in structuring a competition. To go to the extreme, only by making all competitions Canada-wide would the purist, who insists on absolute merit, be satisfied. It must become accepted that considerations of efficiency and some other principles will have to limit the purist view of merit.

Merit and the Employee

The PSEA recognizes the value of promotion from within an organization by giving present employees first consideration for public service jobs. This provision has led some employees to believe that they have the right to be considered for any opportunity which offers favourable career prospects. In addition to promotional opportunities, there is an expectation of competition for transfers and training. Employees have a right to appeal appointment decisions. A recent court decision has confirmed the right of appeal in certain cases where the transfer of one employee prejudicially affects another employee's career opportunities. While we share the belief that over-protection of employee interests must not take precedence over operating requirements, it must be recognized that the above provisions reflect rights conferred by Parliament, not privileges claimed by employees.

Legislation should explicitly highlight the principles which, in conjunction with merit, should continue to provide a basis for personnel management. We therefore recommend

that legislation incorporate principles of sensitivity and responsiveness, equality of opportunity, efficiency, effectiveness, and equity as principles which are supplemental to merit; and

that the principles be incorporated in the preamble of the legislation.

Protection of the Merit Principle

The powers of Public Service Commissions, as a minimum, normally include the right to review selection or release decisions, either in reply to an appeal from an employee or on the agency's

own initiative, with the powers to rescind an action if merit has not been served. In the Canadian system, the PSC also protects merit by defining merit and by exercising direct authority over public service appointments. As a result, the PSC has a direct involvement in staffing to and within the public service. Although most internal staffing is done by departments under delegation, it is the PSC which oversees the application of merit by recommending regulations, by establishing policies and procedures, and by auditing departmental performance. The PSC also initiates corrective action by supporting departmental efforts to improve and by adjusting the terms for renewal of delegation. The PSC's Annual Report is tabled in Parliament, but there is rarely discussion of its contents: normally, statistical information concerning staffing in the whole of the service, supplemented by comments of the Commissioners on progress and timely issues.

As long as the public service is to be staffed on the basis of merit, there is a need for an independent parliamentary agent, charged with protection of merit. Those most vulnerable to pressure to compromise merit have described potential censure by the PSC as having a strong deterrent effect. The Special Committee has concluded that there must continue to be a strong, independent institution charged with ensuring that merit is preserved. We therefore recommend

that the Public Service Commission continue to act on behalf of Parliament to uphold the merit principle.

The effectiveness of the PSC would be enhanced by an adequate parliamentary review of the PSC Annual Report. In the absence of a regular parliamentary forum for discussion of that report, effective control rests on the terms of the delegation from the PSC to the departments. The focal point for control of adherence to merit needs to shift from dependence on the relationship between the central agency and the departments—regulated by agreements—to dependence on the relationship between Parliament and the PSC. Indeed, the Public Service Commissioners have argued for Parliamentary Committee Review of adherence to merit, as have previous Commissioners. We therefore recommend

that a Parliamentary Committee be established to review reports of the Public Service Commission, which would pro-

vide full information concerning service-wide and departmental personnel management policies and actual results, with respect to their adherence to the merit principle, and to those principles which are permitted by legislation to supplement the merit principle.

CHAPTER 6

ADAPTABLE PERSONNEL MANAGEMENT

Government departments and agencies provide a diversity of services to the public in our most remote outposts, in small towns, in large urban centres, and in many countries around the world. Almost every occupation in the country is represented in providing these services, while some occupations are unique to the federal service. Yet public service management systems have traditionally been designed as if the public service were an homogeneous entity. Some 280,000 employees are covered under legislation, regulations, policies, and procedures which recognize few differences among employees in 74 occupational groups.

While the need is evident for a framework of legislation and service-wide corporate policy, based on a common philosophy of management, personnel processes must be adapted to the operating realities of the work place.

The present system overwhelmingly favours conformity with procedures designed to prevent in every single action any potential circumvention of merit which might arise in the staffing of any job in the federal public service. Ironically, even such paralyzing regulation does not strengthen the confidence of employees in the belief that they are selected on the basis of merit.

The merit system of standardized employment practices does not recognize sufficient distinctions among the needs of the various occupations, organizations, and regions which make up the public service. Clearly, the emphasis must shift. An homogeneous public service is a corrosive fiction. The attempt to satisfy all requirements by a single system satisfies no one. The resulting unfilled positions reduce operational effectiveness, and excessively rigid procedures inflate the direct costs of the personnel system.

Personnel management practices must vary according to the particular characteristics of different organizations, occupations, and geographic locations. Managers, personnel specialists, employees, and their representatives must co-operate in the creation of employment processes which satisfy these differing requirements. We therefore recommend

that legislation permit employment practices to vary according to occupational group, department or agency, and location.

The Public Service Commission has already recognized the need for more flexibility in personnel practices and has taken certain actions permissible under the present Act. In consultation with representatives of departments and bargaining agents, the PSC has moved to eliminate regulations which are unnecessary to give effect to the Act, which limit discretion, or which are redundant, and to clarify those which are not clear. The Commission is also moving towards new approaches to the staffing of different groups, for instance, with senior managers to be appointed to a level rather than to a specific position.

As we observed in the discussion of merit, the present legislation has built-in limitations to flexibility. The legislation itself must be changed to overcome them. New legislation is necessary to permit the management of occupational groups according to the best practice in the trade or profession, to develop personnel processes appropriate to the diverse needs of departments, and to accommodate regional requirements. If managers are to be held to account for their management of human resources, they must have discretion to develop or adapt imaginative employment practices appropriate for the particular organizations and people they manage.

This is not to suggest that managers should have a totally free hand in interpreting rules and regulations. Discretion must be limited where there is a need for consistency of *result*, but not, as at present, in an attempt to achieve consistency of *procedure*. There must be a core of legislation and policy having mandatory service-wide application to ensure the competent and economical management of the human resources of the public service and the equitable treatment of its employees and candidates for employment.

Within this framework of legislation and policy, the Committee has examined the need for variation of personnel practice in three primary areas: a) occupational groups, b) organizational functions, and c) location.

As a direct legacy of the structure of collective bargaining, which is organized according to occupational group, it is common to vary certain personnel practices under the Public Service Staff Relations Act according to occupational group. By the same token, matters which fall under the PSEA should also vary according to occupational group, because of the variations in sources of qualified employees and in personnel practices normally applied to similar occupations in other sectors. Some elements of the employment system which should vary include selection criteria, field of search, selection processes, probation practices, layoff practices, appraisal systems, transfers, and training and development.

We found ample illustration of the need to make allowances for the differences among the 74 occupational groups in the public service, and even among positions classified within a single group or level. For example, Canadian border customs officers and employment counsellors are both classified at junior levels of the Program Administration group. But their job functions differ significantly, as does the manner of acquiring knowledge and skills necessary to compete for jobs. Candidates for customs officer appointments are normally found serving in the customs field, whereas employment counsellors are often recruited from other organizations, or as they complete post-secondary schooling. Yet the staffing system makes no distinction, either in design or in application, between candidates for these quite dissimilar positions and employment qualifications.

One reason for the rigidities in the staffing system is the strict adherence to the principle of uniform treatment of all employees. In the abstract, uniformity of treatment may be a laudable goal. In practice, however, slavish application of the principle has resulted in a staffing system which neither meets management's need to staff positions with competent individuals nor treats employees and candidates equitably. The frequent use of selection factors, with similar weightings, to assess the relative merit of candidates against all positions within a given occupational group may represent adherence to the principle of uniformity, but it is the uniformity of the straitjacket, and does little to meet the needs of public service managers for competent staff. With regard to equity,

employees who are not permitted to demonstrate their capabilities against the actual—as opposed to approximated—requirements of a position, cannot be said to have been treated fairly.

A further reason to vary selection factors is to fit the pattern of employment practices which characterize an occupation. Although seniority, for example, is normally a selection factor for certain trades, it is not considered for promotions under the PSEA. Although potential for advancement is commonly considered in the selection of managers in the private sector, the PSEA's requirement that appointments be made to specific positions makes it illegal to consider selection factors that are related to the candidate's potential to take on more senior responsibilities. Those who want to consider potential for advancement as a factor in selection can do so only by circumventing the system. If it is generally recognized, as it appears to be, that potential should be considered in selection for managerial jobs, the system should support the practice.

Personnel in some occupations recruited from outside the public service have had experience with different appraisal processes and the use of different criteria to evaluate their performance. Their experience influences their expectations about how they will be appraised in the public service.

Tradesmen, for example, are accustomed to having a licence considered as evidence of their technical competence at a recognized standard of performance. Those in occupations largely recruited from the academic world, by contrast, are used to a rigorous periodic evaluation process, often including evaluation by their professional colleagues as well as by their superiors. The federal public service has already adopted a similar practice for research scientists.

We believe that such adaptations of employment practices to the customs of an occupation should be the rule, rather than a hard-won exception, as is usually the case now. Organizations in other sectors have successfully applied these practices, and the public service stands to gain by adopting the best practice in those occupations where it recruits outside the public service.

The transfer policy is similarly unresponsive to the differing needs of individual occupational groups. Public Service Commission policy makes no distinction among transfers to positions where salary range maxima are approximately identical, irrespective of changes in duties or reasons for transfer. Such a blanket policy

ignores the various contexts in which transfers can take place, and the effects of transfer on the employee selected and those not selected. A developmental transfer from one occupational group to another, with consequent access to promotion, has far different implications for the individual transferred, for those not given the transfer opportunity, and for the manager concerned, than does a transfer from one position to another with identical duties within the same organization and location. Yet the transfer policy treats both situations identically, as it does other administrative actions whose context and consequences for employees differ.

It is clear that employment practices must serve the specific requirements of different occupational groups and of the range of work within occupational groups. We recommend

that personnel practices be designed according to the specific requirements of the various occupational groups of the public service.

Personnel management must also be adaptable in another direction. The nature of federal public service departments and agencies is as diverse as the functions of government—provision of social services, conduct of research, development of the economy, support for vast transportation and communications networks, regulation of commerce, operation of health service, collection and disbursement of funds. The staffing of many of these activities has an immediate bearing on the security and well-being of Canadians. Specific examples described in our working paper illustrate the inappropriateness of common staffing policies and procedures to cover the wide and disparate range of skills and qualifications necessary to perform these functions. Service to the public must not be jeopardized by the inadequacy of employment systems to provide competent staff where and when they are needed.

Personnel processes must be adapted to the operational requirements of the department, rather than the department being forced to adapt to a monolithic set of rules. In staffing positions, managers may have to train and develop employees with skills unique to the operation—air traffic controllers, for example. In other cases, the source of staff may be a certain segment of Canadian society, be it the cultural community, the travel promotion business, or the petroleum industry. A federal department involved in decentralizing its operation or diminishing its service

may need to take special measures for alternative placement or retraining of surplus staff. In some functions it is appropriate to hire persons who plan to make a career in the public service. In others, the need may focus on a single job, whether permanent or temporary. Personnel processes must also take into account the nature of the organization and the type of personnel who are needed to work in that organization. We therefore recommend

that departments and agencies be given authority to establish employment policies and procedures appropriate to their needs, within a framework of service-wide corporate policy and employment practices for individual occupational groups.

The third consideration which should determine the type of staffing practice needed is the geographic location of the job. We highlighted in our working paper how the remoteness of job locations in the north intensifies the difficulties created by the system which does not take into account the working and living environment in various regions of Canada. In the absence of effective policy concerning employment in the far north, severe stresses are being caused by housing policies which favour non-northerners on assignment and by programs designed to integrate indigenous people into the public service in those regions. The north is but one example of a region where there would be advantage in providing career opportunities for Canadians who understand the local environment and are committed to a long-term career serving the needs of their community.

Personnel practices in a region must relate to the community being served. While it is essential that all who deal with the public be sensitive to local concerns, certain locations with strong regional character demand an even more acute awareness of the characteristics of the community. In such locations, a demonstrated sensitivity to the region and its problems should become a critical selection factor.

The higher the proportion of an area's population employed by the federal government, the more critical it becomes that employees be treated consistently, no matter which department employs them. This is particularly so in isolated locations, where resentment at uneven treatment festers and seriously affects work performance.

The make-up of the local labour supply and the job opportunities open to residents vary from one location to another. Employment practices must also differ, depending on the availability of local personnel possessing the necessary skills. Some sites, such as Sable Island, Bull Harbour, and Alert are basically federal government installations, with no surrounding community on which to draw.

Depending on the specialized personnel support available to managers on the spot, personnel practices will also have to vary. If there is an on-site personnel officer, with access to sound information on candidates' backgrounds, the manager will be able to use a different selection process than if he or she is on his or her own.

A personnel system designed without all of the above circumstances in mind will not adequately support local or regional operations of the federal government. We therefore recommend

that personnel policies and support systems be adapted to the needs of regional locations, and that they be designed to foster the selection of persons with a demonstrated sensitivity to local issues, and that local managers should have a major influence on design of personnel systems.

In summary, as public service requirements vary in three primary dimensions—occupational group, organizational function and location—so should employment practices vary. Some compromises will, of course, have to be made. In some cases, the operational requirements of a department will determine the policy direction. In others, normal departmental policy will need to be modified in accordance with regional characteristics. In still others, the requirement for service-wide management of an occupational group will limit adaptability to departmental requirements. The important point is that discretion to adapt to a combination of occupational, departmental, and regional needs should be limited only where absolutely essential.

As personnel systems become more finely tuned to differing requirements, there will be a natural tendency towards career development within a single organization, occupation, or location. In part, this is simply a reflection of the reality that many public servants spend their full careers in the same department, in the same metier, in the same place. Indeed, there is a certain advantage to be gained from pride of identification with professional

accomplishments of an organization over time. It will be essential, however, to prevent the development of occupational, departmental, or regional ghettos.

In the past, the federal public service has been enriched by staff whose careers have spanned various government organizations and who have had experience in different regions of the country. It will continue to be in the best interests of the public service, within reasonable limits, to provide employees access to the range of jobs and careers across the service, according to their demonstrated abilities, potential and initiative.

Such mobility will depend on wide advertising of vacancies, open areas of competition, and real incentives for employees to acquire a mix of experience to strengthen the public service. Personnel systems must provide for the whole gamut of employee expectations, from those who are satisfied to make a career of a single job to those who aspire to reach the top of the career ladder—it is in the interest of more effective programs that this be done.

All of our recommendations are aimed at balancing the need for consistency in personnel management policies, on the one hand, and the compelling need for diversity in their application on the other. Managers and employee representatives will need to apply their ingenuity to the design of employment practices appropriate to the diverse functions of the public service, which range from operating a lighthouse on a remote island, to developing new markets for Canadian products, to enforcing the consumer protection laws of the land. Personnel management processes must respond to the unique characteristics of the organizations which make up the public service of Canada.

CHAPTER 7

EQUAL OPPORTUNITY

Introduction

The Government of Canada, through successive pronouncements, has made evident its determination to ensure that under-represented groups—francophones, women, Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people and persons with handicaps—have an opportunity to achieve careers in the public service. In this chapter we review the situation respecting the employment of women, Canada's indigenous people and handicapped people. In 1972, Cabinet first directed departments to "take steps to encourage the assignment and advancement of more women into middle and upper echelon positions." Policies which had as their goal improved participation rates for indigenous people and handicapped people were issued in 1978. Yet today, it would be difficult to find anyone who would claim that the policies relating to these designated groups have enjoyed, or hold promise of, great success.

Since the first of these policies was initiated, barriers of traditional attitudes, stereotyping and overt discrimination have greatly diminished. Still there remain formidable barriers in the system—in the design of work and jobs, recruiting and selection procedures, rigidities in the PSEA with respect to the merit principle itself—that continue to thwart real progress. To this must be added misdirected effort which undermines the will of people held accountable for results. For example, only so much can be accomplished by maintaining pressure on managers for appointments from designated groups whose members generally need to improve their qualifications. The effort needs to be focused on programs that will help candidates to improve their qualifications, as the Northern Career Program aims to do.

We start from the premise that the government's firm intention has been first, to show leadership in providing employment and careers for members of designated groups and second, to achieve equitable representation in terms of the range of occupational groups and levels.

Accomplishments to date stand out in stark contrast to the achievements anticipated by policy statements that seemed to hold great promise for truly effective action. One sentence from a statement by the Minister responsible for the Status of Women, dated July 5, 1979, serves to illustrate the situation better than pages of statistics: "The PSC Annual Report shows that, in spite of equal opportunity programs that have been in existence since 1971, the situation of women relative to men has not changed significantly."

The policy statement respecting equal opportunities for women, in fact, concerns all designated groups in its opening paragraph and, in its entirety, serves reasonably well to demonstrate government intent respecting all such groups. One can better appreciate the gap that exists between what was intended and what has come to pass by a reading of that policy which is reproduced below. The reader's attention is called to the reference to the need for special measures and positive action:

Equal Opportunities for Women in the Public Service of Canada (November 20, 1975)

POLICY

1. The federal government, as an employer, actively supports the principle of equal access to employment, training and development, and career opportunities for all employees regardless of race, national or ethnic origin, religion, age, sex or marital status. Where these have resulted in disadvantages for any group of employees, the necessity of *special measures* to prevent, eliminate, or redress such disadvantages is recognized. The federal government is also intent on maximizing the utilization of its human resources.

2. It is, therefore, the policy of the federal government as an employer to provide career opportunities throughout its public service which are equally available to women and to men to ensure that within a reasonable period of time, representation of male and female employees in the public service approximates the proportion of qualified and interested persons of both sexes available, by departments, by occupational group and by level.

3. In keeping with this policy and in response to changing social and economic needs of Canadians, *positive action* will be required to ensure that women are in fact accorded equal access to employment and career opportunities in the federal public service. In view of the low representation of women in middle and upper echelon positions, a concerted effort is warranted to encourage and facilitate the employment, promotion, and career development of more women on the basis of equal competence, into managerial and professional positions. The objective is to increase their participation in government programs and policies, and in decision-making generally. At the same time, it is recognized that there is a need to influence the organizational climate in the public service to be more receptive to the full participation of women, as well as to encourage women themselves to take a more active part in the advancement of their own careers.

While it would profit little to speculate on why there has been ineffective overall leadership, some of the shortcomings are evident. A principal focus of action to date has been the elimination of overt discrimination in terms of attitudes and behaviour and in terms of the discriminatory intent of policies. There seems wide agreement that a good measure of success has been achieved in this respect, although the result has not globally brought us a great deal closer to our objectives. The reason, of course, is that central agency analysis has not focused on the sources of the problem. In short, there has not been demonstrated a good understanding of what needs to be done, of what specific impediments exist that require action, be it changes in legislation, policy, or programs. The absence of overt discrimination is not enough.

A panoply of measures can be identified and are necessary if barriers that impede equal opportunity for all designated groups are to be removed. Some of the more important measures are discussed below.

The intent of government policy statements is abundantly clear. To translate these into action requires a complete and

competent analysis to determine and gain understanding of the roots of the problem and to devise strategies to eradicate them. For any one of the designated groups, this represents a scale of effort which many departments and agencies would find difficult to achieve. In addition, it would be far less costly, and unquestionably more effective, if this work were carried out centrally, drawing on the best specialist resources available within the bureaucracy and in the community, with appropriate departmental management participation to ensure, among other things, the workability of the guidelines which should result from this analytical and developmental work.

Systemic barriers such as exist in staffing must be eliminated through the redesign of processes. The PSEA must permit achievement of the policy of equal opportunity.

The screening in or out of candidates must be for job-related reasons only. Handicapped persons should be barred only on the basis of job-related incapacity which cannot be accommodated. Canada's indigenous people should be given credit for an unusual knowledge of the environment. Women should be given credit for executive abilities gained through administration of volunteer organizations.

Achievement of equal opportunity will require reasonable accommodation to the special circumstances of members of designated groups. It is self-evident that the immediate career opportunities which face a 40-year-old male who has worked for twenty consecutive years will differ from those which face a 40-year-old woman who has been out of the work force for 10 years and whose knowledge related to the demands of the work place needs to be brought up to date. The design of jobs and conditions in the work place, will need to be made suitable for indigenous people, handicapped people or women with young children.

The approaches just described are necessary in any program to achieve equal opportunity and their implementation will result in real progress. However, additional measures will be required to achieve the results expected in the case of indigenous and handicapped people, who are not now employed in large numbers at any level of the public service. If participation is to be increased in "a reasonable period of time" by any definition, it will be necessary to give members of these groups who meet the minimum qualifications preference, over all other applicants both for appointment

from outside the public service and for placement as an additional name on prequalified lists. This preference would apply for those groups whose participation could be increased by its application, for selection across the public service or for designated occupational groups and levels, as circumstances may require. There is also a need to allow for suspension of certain qualifications for members of the three designated groups so that they may be selected and trained, with confirmation of their appointments contingent on successful attainment of the required qualifications. This visualizes apprenticeship training, other internal training and development, through to formal post-secondary education. The two forms of preference described above should be provided for in the PSEA.

It is evident that a well-designed program of positive action, focused on results, must be undertaken to improve the participation of designated groups and to move toward equal opportunity for those groups. It is also quite clear that, by adopting a positive action approach, special measures will be required, all of which are envisaged in policy. Currently there are decreasing opportunities to enter the public service. Special measures will be more essential than ever to open opportunities to members of designated groups.

The notion of positive action and special measures—over and above the normal provisions and processes required to achieve objectives—causes a measure of distress to some people. Yet there do not appear to be reasonable grounds to resist a valid government objective of trying to help certain groups attain a degree of parity with all other Canadians. It cannot be considered discrimination against others if the disadvantaged are helped to achieve at least relative equality of opportunity. It has been said before that, in order to treat some people equally we must treat them differently. The concept has the clear support of the Canadian Human Rights Act which, in Section 15, states: “It is not discriminatory practice to carry out a special program . . . designed to prevent disadvantages . . . by improving opportunities . . . respecting employment . . .”

Positive action and special provisions have respected precedents in Canada's history. The BNA Act makes provision for certain groups' religious rights with respect to separate schools and protects certain language rights with respect to legislation and courts. Veterans' preference gave qualified veterans an absolute priority in appointment to the public service, in recognition of their contribution and lost opportunity while on active service. When the

low rate of francophone participation became obvious, special programs of recruitment, placement, and promotion had to be adopted to overcome this anomaly.

As a contribution to the inevitable discussion that will flow from proposals for positive action, the following definition is offered, being a variation of a definition offered in 1967 by the then director of the Fair Employment Practices Branch of the federal Department of Labour:

Positive action means any action taken to break historical social patterns of rejection, based on race, colour, religion, sex, or national origin, which have produced seriously disadvantaged minorities or groups, whether or not these patterns result from cold-blooded, calculated conspiracies (which is how the minorities see it) or merely result from thoughtlessness, apathy and lack of awareness.

It is not given to many people to see themselves as others see them but little imagination is required to deduce how the federal government appears, in terms of its equal opportunity accomplishments, to private sector employers who are pressed by the federal government to undertake affirmative action programs. The 1977 publication, *Affirmative Action/Action Positive, Guidelines for Employers*, a joint effort by the Departments of Labour and of Manpower and Immigration, might well serve as a blueprint for action by the federal government. We therefore recommend

continuing analysis of the sources of inequality of opportunity which place members of designated groups in a disadvantaged position with respect to employment and career advancement;

removal of discriminatory provisions found in the system;

comprehensive corporate management guidelines to assist and direct the efforts of departments to offer equal opportunity;

amendment of the PSEA to permit positive action and special measures; and

amendment of the PSEA to allow (1) preference over all other candidates for appointment to the public service to be

given to members of designated groups who possess the minimum qualifications for the position, (2) qualified members of designated groups to benefit from a statutory preference which would result in their being placed on a prequalified list, whether or not they are rated above the cut-off point which would normally result in placement on the list of enough candidates to fill the projected number of vacancies, and (3) suspension of certain qualifications for members of designated groups to be employed and trained, with confirmation of appointment contingent on successful attainment of the required qualifications.

Adaptation of Special Measures to Each Designated Group

Within the context of these general recommendations, we recognize that no single measure generally applied can completely, or for that matter, appropriately, satisfy the needs of designated groups. Different strategies or alternate approaches to the same measures will need to be adopted to cope with the distinct differences in the problems and the various stresses and circumstances faced by the different designated group members. As progress is made, strategies will need to be adapted to the changing needs for special measures for persons with handicaps, indigenous people, and women to integrate them into the public service at all levels.

A. Persons with Handicaps

Despite the intent of the two established principles governing the staffing of handicapped persons in the public service, namely that the federal service should hire on the basis of ability and not disability, and that the federal service should set a good example in the employment of handicapped people, employment opportunities and conditions of work for persons with handicaps continue to be poor. In a period of economic restraint, they will become worse unless strong action is taken to prevent this situation.

The current disappointing state of affairs results from the existence of four barriers to employment not related to actual job requirements:

- (i) *Access to Jobs*: At every step of the hiring process, handicapped people are systematically eliminated from consideration for reasons which are not job-related. Screening processes and procedures, job descriptions, recruitment efforts and methods, selection practices, advertisements, evaluation methods, and examination and testing tools are all unconsciously drawn up with non-handicapped persons in mind.

Not only will these negative elements need to be eliminated, but a much more committed approach taken than heretofore to devise positive strategies. There must be reasonable accommodation to persons with handicaps in job design, work schedules, part-time work, job sharing, and pre-employment training on the job. For instance, training programs in institutions for handicapped persons should be closely linked with job possibilities in the federal public service. Limited periods of on-the-job training could be provided for handicapped persons by departments to enable them to gain relevant job experience. We therefore recommend

that positions be identified to permit handicapped persons under the sponsorship of institutions or agencies to gain employment experience before entering the labour force on a permanent basis.

In a concerted effort to remove barriers associated with employment and hiring practices, we recommend

that the corporate manager provide to all departments a training package on

- i) reviewing statements of qualifications and selection profiles to remove elements which discriminate against handicapped persons,**
- ii) developing and adopting assessment techniques which do not discriminate against handicapped people,**
- iii) the implications of various handicaps so that board members will know how to assess the real abilities of handicapped persons relative to the job and not be influenced by the handicap;**

that corporate management widely advertise the provisions that are or can be made to assist handicapped persons;

that all departments be required to have personnel officers able to assist handicapped persons to present their qualifications effectively;

that each department ensure, when it is known that a handicapped person will appear before a board, that selection board members are briefed on the nature and implications of the candidate's handicap in order to prepare them psychologically and intellectually for an evaluation based on skills and performance rather than on disability; and

that handicapped employees and applicants be included on all applicant inventories to ensure that they are not inadvertently overlooked for positions.

Employment opportunities for mentally retarded workers will always be limited to certain types of jobs. To increase employment opportunities for mentally retarded people we recommend

that corporate management examine the suitability of certain types of jobs for those with mental limitations and ensure that the job descriptions and selection criteria for such jobs are realistic; and

that federal departments in which jobs exist, suitable for mentally handicapped workers, be directed by the corporate manager to set and meet goals for the placing of mentally handicapped people in such jobs.

With respect to probation, we realize that time can be an important factor for handicapped people in learning a job and, as such, it is logical that they should be given longer probationary periods to meet the full requirements of the job. We therefore recommend

that the probationary period be doubled in length for those persons with handicaps, at their request.

Because there is a need to accelerate recruitment of handicapped persons into the public service, the legislative provision for preference should be applied to the handicapped. It must be remembered that, with handicapped persons, relevant job experience and confidence is lacking mainly because of the fact that they *are* handicapped, but with some experience and coaching, the physically handicapped person could at least compete on an equal basis with other candidates. We therefore recommend

that the legislative preference for qualified members of designated groups be applied to handicapped persons for an initial five-year period with respect to appointment from outside the public service and to placement on prequalified inventories for both initial and internal appointment.

To develop a preference policy and administer it fairly and uniformly, a definition of a handicapped person must be clearly formulated. Physical and mental handicaps must be separated, in recognition of the need for different approaches to their respective situations. Moreover, definitions must be clear and only related to the ability to perform the work to be done and flexible enough to recognize degrees of disability. With this in mind and with a view toward stimulating discussion in this area, we recommend

that consideration be given to the following definition, which resulted from a 1977 joint Public Service Commission/Manpower and Immigration study:

“A physically handicapped person is one who has a physical disability, infirmity, malformation or disfigurement that is caused by bodily injury, birth defect or illness and includes epilepsy and, without limiting the generality of the foregoing, ‘physical handicap’ includes any degree of paralysis, amputation, lack of physical coordination, blindness or visual impediment, deafness or hearing impediment, and physical reliance on a seeing-eye dog or on a wheelchair or other remedial appliance or device which creates problems

in finding employment which would not be encountered by a person of equivalent potential competence without the disability.

A mentally handicapped person is one whose learning or comprehension capacity is significantly less than normally expected from someone of his or her age and experience, but who is capable of performing some tasks in a reliable manner under a reasonable amount of supervision.”

The administration of such a provision will require a means of resolving disputes. To this end, we recommend

that the Commissioners of the PSC be given the authority to determine eligibility for the preference where disputes arise as to eligibility to claim a preference on the basis of these definitions.

- (ii) *Attitudes*: Perhaps the most pervasive and difficult barrier to deal with is the unconscious discrimination which results from myths and misunderstanding about the handicapped people and other attitudinal barriers. Thus people tend to be greatly influenced by the disability and fail to recognize the other abilities of handicapped people. Fear and ignorance perpetuate discriminatory attitudes. The responsibility of management is to ensure that bias and prejudicial attitudes do not work against hiring handicapped people. We therefore recommend

that the corporate manager launch a strong publicity campaign within the public service to develop positive attitudes and behaviour and to promote the employment of handicapped workers.

- (iii) *Physical Barriers*: Physical barriers are features of the man-made physical environment which restrict mobility, deny full use of facilities, and present unnecessary hazards for handicapped persons. Some Canada Employment Centres and other public service recruiting offices are inaccessible to the physically handicapped and, as a result, their access to employment is severely limited before they even have a chance to compete. Features of the normal work environment

sometimes make it difficult, even impossible, for physically disabled workers to function. We therefore recommend

that the corporate manager take immediate action to remove existing architectural barriers in all buildings where public servants work.

- (iv) *Technical Aids*: Job opportunities are also reduced (to zero in individual cases), and the costs to the individual holding the job are increased, by the lack, and the high cost, of technical aids. Management needs to devote resources to provide these technical aids. If the federal service is to set a good example in the employment of handicapped people, then these people must be provided with such devices and aids as are required in a work setting to permit them to take advantage of employment opportunities. In an effort to aid handicapped employees in the work place and as a means to attract qualified individuals to the public service, we recommend

that sufficient funds be provided for technical aids, where necessary to permit handicapped employees to discharge their duties as other employees, and that these funds not be artificially limited.

B. Indian, Metis, Non-Status Indian and Inuit People

In speaking of Canada's indigenous people we speak of all indigenous groups—status and non-status Indians, Metis, and Inuit. Many of them may not find the discussion of equal opportunity particularly relevant to themselves as individuals because of the very successful careers that they pursue or have pursued, without need or benefit of any special measures or because they have no desire for employment in the public service. Our concern is for those who face barriers to public service employment for reasons essentially attributable to culture-related factors.

It is so well known that the participation of indigenous people in the public service is extremely low relative to their numbers that no additional evidence is cited to demonstrate the point.

Strategies for increasing participation of Canada's indigenous people must achieve three goals: first, the removal of discriminatory barriers in the staffing system; second, that of supporting the employment of Canada's indigenous people who wish to pursue careers at all levels, occupations, and locations of the public service; and third, that of opening wider opportunities for indigenous people to use skills acquired in their own environment.

Attaining these goals will require special effort to attract indigenous people and to ease their entry by making the work place more comfortable for them than is now the case; and there will be a need for greater accommodation to the abilities and expectations of Canada's indigenous people than has occurred so far. Major gains will also require support for training, education, and on-the-job development of those who have joined the public service, and at times, temporarily suspending requirements until they are able to meet the full technical, professional and administrative competence required to fill the position.

The public service environment and the staffing process do not recognize the different characteristics in the cultural makeup of Canada's indigenous people. Contents of examinations, testing procedures, and selection standards (educational requirements, primarily) result in their being screened out of competitions for some jobs they could well perform without possessing some of the stated requirements for qualification. Flexibility and reasonable accommodation are required in the selection process and in the selection standards to achieve alternatives to academic achievement and the recognition of special skills. Managers, therefore, when staffing positions should look at the services to be rendered, and adapt selection criteria to the real requirements of the work. We therefore recommend

that managers, wherever feasible, accommodate the design of work and jobs to the lifestyle of Canada's indigenous people, for example, sharing jobs among several members of a band;

that selection criteria be restricted to those required by the work, and give emphasis to unique skills which equip indigenous people for work in the public service;

that selection boards adopt selection processes which will fully reveal and fairly assess the qualifications of indigenous people;

that the national associations of indigenous people be informed of employment prospects in the public service and that a concerted effort be made to recruit indigenous people into the public service; and

that more than one indigenous person be recruited into a work team wherever possible to prevent the isolation of an individual.

The majority of Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people now in the public service are employed in two or three departments which directly serve indigenous people. These people must be provided much greater opportunity for employment in a wider range of departments than is currently the case. In order to facilitate the recruitment of Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people to the public service and to increase participation rates in all groups and at all levels, we recommend

that the legislative preference for qualified members of designated groups be applied for an initial five-year period to Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people with respect to appointment from outside the public service and to placement on prequalified inventories for both initial and internal appointment.

As with handicapped people, definition of an indigenous person plays a crucial role in determination of who gets selected. There will need to be a definition adopted, and a dispute resolution mechanism. We therefore recommend

that "indigenous person" mean a person who represents himself or herself to be

- a) a Canadian status Indian**
- b) a Canadian non-status Indian**
- c) a Canadian Inuit, or**
- d) a Canadian Metis.**

This definition corresponds to the one cited in the Northern Careers Appointment Regulation. We further recommend

that, where disputes arise as to the eligibility to claim a preference on the basis of this definition, the Commissioners of the PSC be given the authority to determine eligibility for the preference.

The exclusion of many indigenous people from formal education and vocational training will require that there be support for training, education, and on-the-job development of Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people employed in or recruited into the public service. We therefore recommend

that career development positions be allotted for indigenous employees to provide on-the-job training and job rotation to acquire abilities required for entry into the career stream;

that indigenous public servants receive support for pursuit of job-related secondary or post-secondary education;

that internal training programs be adapted to the particular needs of indigenous people; and

that the provision for suspension of certain qualifications be applied to indigenous people to permit their selection and subsequent training or education necessary for confirmation of their appointments.

Although we recommend that preferential treatment be extended to indigenous people under certain circumstances, we do so only as an initial or short-term measure to rectify their present low rate of participation. The long term solution will require that management exhibit reasonable accommodation to the cultural characteristics and requisites of Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people in Canada.

C. Women

It was only as recently as 1955 that women employed in the public service were forced to resign when they married. Although the public service has since taken a lead in removing overt discriminatory practices, neither society nor the public service have come so far that women enjoy equality of opportunity with men by any standard.

While attitudes towards the employment of women are changing, women who are in the public service, or potential candidates, are beset by specific problems—selection standards which place a high premium on educational levels, job descriptions that often inflate requirements for knowledge or abilities, screening on the basis of salary or other artificial barriers, the lack of bridging positions to allow for greater responsibilities, the lack of availability of training opportunities, and a decreasing number of opportunities for them to compete. The fact is that equal opportunity efforts are not working well enough, and the situation of women in the public service has not improved significantly despite government policy. Competition with other employers for the pool of women capable of assuming senior responsibilities will intensify the need for special measures to increase the participation of women in the public service. There is therefore a vital need for flexibility and accommodation in the personnel management system to bring women into all occupations and all levels of responsibility, as well as an integrated employment strategy.

Implementation of the general recommendations outlined earlier can go a long way towards achieving the goals of government EOW policy. To attract and provide careers for qualified women, we more specifically recommend

that the corporate manager play the lead in aggressive recruiting, focused so as to attract qualified women to all public service occupations;

that the weighting of selection factors be governed not only by the requirements of a position, but also on the strengths and weaknesses of individuals on the same work team and that social goals also be taken into consideration, i.e., if there are no women on the work team, or in a particular organizational unit, then very serious considerations should be given

to the necessity of having women or at least a woman on the team or in the organizational unit;

that no competitions be allowed to proceed unless the selection board, where feasible, is composed of both men and women, and that board members be required to gain knowledge of selection processes which enhance or hinder the likelihood of female candidates' abilities being fully recognized and fully assessed;

that volunteer work be given more serious consideration both in assessing a candidate's ability to perform the job and in assessing potential for development;

that a flexible approach to hours of work be taken where operational realities permit;

that organizational structures be modified to provide access to bridging positions which will allow high potential employees to develop the abilities required for their career advancement;

that job-related training and full-time education be made available to women employed in or recruited into the public service to provide them with professional, technical and managerial qualifications required for their advancement;

that the provision for the suspension of certain qualifications be applied to women, to permit their selection and subsequent training or education to meet requirements necessary for confirmation of their appointments; and

that women have access to counsellors, experienced in the public service environment, able to advise them on job or career-related matters.

Although the participation of women at middle management levels has increased, there is still a low representation among those public servants immediately capable of assuming senior executive responsibilities. To accelerate appointment of women into the most senior management jobs, we recommend

that the corporate manager maintain an inventory of qualified female candidates, from inside and outside the service; and

that, in filling vacancies at senior levels, special programs be designed to attract qualified women from outside the public service.

The intention of these recommendations is to widen the search process to include capable women from the private, academic and volunteer sectors, and to encourage them to compete for senior management positions. The effect of this arrangement will increase the participation rate of women in the senior categories, and will demonstrate that there is room at the top for women.

Prerequisites for Effective Implementation

These general and specific measures cannot operate in isolation, nor can they be implemented without a framework aimed at clarifying the purpose, outlining the intent, and giving direction, force and support to the principle of equal opportunity. First of all, the appropriate measures and the legislative framework within which the public service operates should be consistent. With equal opportunity accepted as a legitimate principle operating in the personnel management system, there will be no incompatibility between the statutory mandate to staff the public service according to merit and efforts to improve equality of access and opportunity and to increase participation and representation of members of designated groups. Next, we believe that these measures can be brought about, supported and consolidated by taking the following initiatives and communicating them widely:

- (1) adopt a single integrated equal opportunity policy and program,
- (2) provide for committed and forceful leadership and accountability, and
- (3) enhance departmental equal opportunity responsibility and planning.

Single Integrated Policy and Program

Current equal opportunity policies and programs are fragmented among the various designated groups, usually operating in isolation and frequently accorded low-level priority, prestige and organizational strength. What is vitally needed to inject new life and direction into these initiatives is the establishment of a single, integrated equal opportunity policy and program. This would be an attempt to enhance, coordinate, and implement more fully and effectively current efforts and structures at a much higher level of commitment, responsibility, and accountability in order to realize stated goals and targets. It must be strongly emphasized, however, that we do not intend that such a policy and program be uniform in strategy. Different strategies and programs to meet special problems and circumstances must be recognized and pursued, yet they should exist as integral parts of, and organizationally placed within an overall single equal opportunity program. The need to consolidate resources to exact more efficient and effective control over these resources, and to properly and conscientiously utilize staff and available talent warrants adoption of this arrangement. Above all, an integrated approach has the greatest potential for capturing the attention of managers, who bear the responsibility for opening opportunities to all. ✓

The management of the public service, the equal opportunity staffs, and members of designated groups (each of whom insist on having a distinct organization) must be shown that concentration of effort will accord the groups collective strength to achieve on a cooperative basis their individual goals. A maintenance of the status quo will only further aggravate the situation whereby designated group programs will, in reality, compete with each other for management's attention and for already scarce resources and staff, and as a result accomplish relatively little for the effort. We therefore recommend

that in order to accomplish and ensure equal opportunities within the public service for all Canadians, a single, integrated policy and program be established and implemented.

In the process of integration it will be vital to retain a centre of professional expertise in this subject-matter area.

Committed Leadership and Accountability

The PSC and Treasury Board Secretariat have attempted to guide and direct the equal opportunity program; this has led to conflict of interest and splintered and confusing leadership. The instructions on the expected results of equal opportunity programs and enforcement efforts have focused all too often on plans rather than results. We conclude that equal opportunity leadership must rest squarely with the corporate manager. We therefore recommend

that corporate management exercise public service-wide program direction and guidance for equal opportunity; that is, (1) set policy and establish and distribute central guidelines and overall public service goals, (2) develop on a consultative basis with departments their goals and timetables, (3) review departmental results in terms of the goal achievement, (4) provide appropriate equal opportunity training and development for public service managers and equal opportunity program staff, and (5) provide departments with the tools and data necessary to measure progress.

As in all areas of management responsibility, accountability for equal opportunity must be maintained, and this is dependent upon clear statements of policy and goals, supported by explicit standards, performance indicators or other measurement criteria. As soon as the necessary central initiatives, described earlier, have been taken that will make it possible for departmental management to achieve equal opportunity goals, we recommend

that corporate management, as part of the annual review of the performance of the deputy head, monitor and evaluate the success of departmental equal opportunity programs in bringing the participation of members of designated groups to required levels.

Until the discriminatory characteristics of staffing systems and other barriers to equal opportunity have been removed and until the way is clear to take positive measures such as proposed in this report, it would be fantasy to expect to hold departmental management accountable for what is specifically intended by government

policy; that is, substantially more members of designated groups occupying positions in all groups and at all levels.

To ensure that the intent of the principle of equal opportunity, incorporated in the PSEA, is honoured, we recommend

that in accordance with the roles proposed for central agencies, the PSC protect the intent and purpose of the principle of equal opportunity and related provisions of the Act, through investigation of complaints and independent audit of the effectiveness of the implementation of the corporate manager's and departments' equal opportunity policy and programs.

Departmental Equal Opportunity Responsibility

The array of responsibilities frequently given to equal opportunity staff and the organizational level at which it is placed are presumed by many to be indicators of the priority and status given to the equal opportunity program by the departmental management. The success of any program depends on the support of senior management, and the commitment of adequate resources. The integration of equal opportunity into the regular systems of planning for budgetary and human resources, and for implementation and evaluation of the departmental program is an essential ingredient to the successful accomplishment of equal opportunity.

At present, management commitment and equal opportunity effectiveness vary greatly from one department to another, and sometimes among the different organizational levels or segments of the same department. There is also some considerable disagreement as to whether assigning equal opportunity responsibility to the personnel branch is an effective arrangement for achieving results. It is alleged that personnel directors and officers do not have sufficient commitment to equal opportunity, or, at least, will not assign a high enough priority to the program in the face of other operational concerns.

This is further complicated by the fact that equal opportunity responsibility is frequently a part-time collateral duty assigned to individuals (women and members of designated groups) in relatively low grade levels, who may not have the necessary knowledge and skills nor the time available to perform such duties. Addition-

ally, some staff are inhibited from aggressive performance of their duties because equal opportunity is not perceived as a management function or priority in their departments. We therefore recommend

that functional if not direct responsibility for equal opportunities be assigned to an officer at the assistant deputy minister level;

that a separate organizational unit responsible for support for an integrated equal opportunity program be established in departments and that it report in line to a senior executive officer;

that the EOW and other equal opportunity staff be fully trained in their specialities, in accordance with specifications or a profile developed by corporate management.

We believe that this equal opportunity unit should be given the necessary authority, sufficient status in the organization to press for corrective action when needed, and the resources necessary to accomplish the department's goals. Such an organizational structure will contribute greatly to the attraction and retention of an effective equal opportunity staff. It will not only encourage higher priority for equal opportunity functions through the participation of managers and employees, but will also dispel the perception that equal opportunity is exclusively the domain of personnel administrators.

The preceding discussion makes clear our conviction that nothing short of strong, special measures will effect significant improvement in equal opportunity programs. Considerable effort has been devoted to EOW over past years by senior departmental management, by EOW staff, and by central agencies. The value of results derived from all this effort has not justified the cost. The substantial discrimination that exists in present systems and the inadequacy of problem analysis must first be rectified. When this has been done, the desire to achieve policy goals will provide the impetus for real progress.

CHAPTER 8

COLLECTIVE BARGAINING OF STAFFING

With the promulgation of the Public Service Staff Relations Act in 1967, collective bargaining was endorsed as a means for federal public service employees to have meaningful input into their conditions of work. Today, collective bargaining is still governed by the PSSRA and also by the Financial Administration Act. The FAA assigns to the Treasury Board the role of employer for purposes of collective bargaining. The PSSRA outlines the subject matter which may be negotiated together with the mechanisms of dispute settlement.

Staffing and related matters remain outside the scope of collective bargaining. The Public Service Employment Act gives the Public Service Commission the authority to make appointments to and within the public service as well as to delegate authority for appointments to deputy ministers. It requires appointments to be based on selections according to merit and in accordance with procedures and rules prescribed by the PSC. The Act also sets out the requirements for holding competitions and conducting appeals and specifies some conditions of employment.

The legislated staffing authority of the PSC includes recruitment, selection, appointment, transfer, promotion, demotion and release of public servants, leaving these subjects outside the scope of collective bargaining.

Expanding the Scope of Collective Bargaining

Public service employees should have the right of meaningful input into their conditions of work. Staffing policies, due to their direct impact on career progress play an important part in the

determination of the working conditions of public service employees. Therefore, to continue to deny employees meaningful input into the formulation of such policies is a refusal of what has become an inherent right.

The PSEA requires the Public Service Commission, in its role of ultimate staffing authority, to consult with certified bargaining agents and the employer with regard to staffing and related matters. The Committee considered consultation as a possible means for employee input into staffing policies and examined its application by the PSC.

The consultation process, irrespective of variation or application, lacks two elements vital to meaningful employee input into staffing: effective consultation cannot be legislated and consultation has no means of impasse resolution.

Legislation can require the parties to consult. However, it cannot determine the quality and effectiveness of such consultation, leaving the process far too dependent on the good faith of the individuals seated at the consultation table. Depending on the personalities involved, consultation can mean regular exchanges of information as well as resolution of problems arising out of different points of view or it can deteriorate into an intermittent exercise in which policies and procedures about to be implemented are explained to employee representatives, with no possibility of change. Our examination of the subject, together with repeated references in bargaining agent and departmental representations to the Special Committee, to PSC misapplication of the consultation process in the manner just described, has led us to the conclusion that the capricious nature of consultation cannot be stabilized through legislation. This inherent weakness in the consultation process is serious as it can preempt meaningful employee and employer input into the formulation of staffing policies.

Consultation has no means of impasse resolution. In the event of disagreement between the parties as to the content of a policy or procedure, the party with ultimate staffing authority can act unilaterally and impose its views. Further, once an agreement is reached, nothing prohibits this authority from contravening the provisions of that agreement. The mere fact that the system has potential for unilateral action detracts seriously from the credibility of the consultation process as a forum for meaningful employee input into staffing.

The view has been presented that the above-mentioned shortcomings of the consultation process are momentary failures in

communication which good faith and diligence can correct. These failures persist because of the structural weaknesses of the consultation process, despite the good intentions and the sincere desire of the PSC to improve the process. The PSC's establishment in 1978 of the Joint Consultative Council (JCC) as a "forum for an exchange of views on all matters relating directly to the Public Service Employment Act" (according to the Public Service Commission 1978 Annual Report) attests to this desire. However, while the JCC holds some potential for increased exchanges of information in that its terms of reference require the Public Service Commission, representatives of the bargaining agents as well as representatives of the departments to meet quarterly, the JCC cannot overcome the inherent structural weaknesses of the consultation process. The JCC has no means of impasse resolution. Further, nothing prevents the PSC from imposing its views on a staffing matter after an exchange of views, thereby effectively preempting meaningful input into staffing.

As the inherent characteristics of consultation are its greatest defects, this avenue must be replaced by another process more suited to meaningful employee input into staffing. The elements necessary to such input are built into the collective bargaining process. The process permits input from the employer and employees with neither party being able to impose its will unilaterally. Furthermore, the existence of methods of impasse resolution as an integral part of the bargaining process can create conciliatory pressures toward effective discussion and resolution of problems (pressures which are often lacking in the consultation process), lest an undesirable solution be imposed by a third party by arbitration.

We therefore recommend

that the scope of collective bargaining in the public service be expanded to include negotiation of certain matters now under the PSEA dealt with subsequently in this paper.

The Structure of Collective Bargaining of Staffing

As required by the PSSRA, federal public service pay and benefits collective bargaining takes place on a bargaining unit

basis between the Treasury Board in its role of employer and the responsible bargaining agent. Bargaining units are established on occupational group lines.

Some intervenors have expressed concern that the application of the PSSRA system of collective bargaining to bargaining of staffing matters would result in “ghettoization” of bargaining units. By this they mean the possibility that one bargaining unit might negotiate staffing policies which would deny access to positions in that unit to employees outside it, thereby isolating employees within their respective units.

The application of the PSSRA system of collective bargaining to staffing matters could block normal inter-bargaining unit career paths, as bargaining units sought to improve the chances of promotion of employees within a unit by imposing access restrictions on employees outside it. Thus for example, administrative support employees, who possessed the qualifications necessary to the performance of the duties of positions in the Administrative and Foreign Service category would not gain access to those positions. Such artificial barriers would compromise the overall public service goal of effective and efficient provision of service by public servants who are appointed to their positions according to their merit rather than predominantly through their position classification. Certainly, such barriers would defeat the intention to make the public service one in which promotion of employees is limited only by their aspirations and their qualifications.

Similarly, the direct application of the PSSRA bargaining system to staffing matters could pose another hazard. The strongest bargaining agents, because of their power in times of confrontation might gain staffing concessions denied weaker unions, even though the staffing needs and concerns among bargaining units in both unions were alike. They would also be in a position to negotiate trade-offs between pay and benefits improvements and staffing concessions. If such developments were to occur, the subject matter and quality of bargained staffing policies would be dependent on the relative clout of bargaining agents rather than on the needs and concerns of the various bargaining units and their management counterparts.

To avoid such occurrences, we recommend

that a new forum of collective bargaining be established to bargain staffing and related matters, and that this forum be called the National Staffing Council; and

that the members of the National Staffing Council be:

- i. a representative from each of the bargaining agents, certified under the PSSRA, whose members' appointment and related conditions of employment are currently governed by the PSEA;**
- ii. representatives of the corporate manager in its capacity of employer. The total number of such representatives should not exceed the number of bargaining agent representatives. Not less than 50 per cent of their number should be departmental representatives.**

The participation in the National Staffing Council of the corporate manager is consistent with our recommendation that this central agency assume ultimate authority for staffing as part of its overall management duties. Effective departmental representation and input to the Council, in terms of communication of problems in existent staffing policies, as well as their application in diverse operational contexts is essential. Departmental participation in the formulation of such policies, is vital to the effective operation of the Council, as under delegation the departments will continue to implement bargained staffing policies.

Multi-party Staffing Council representation would bring wide knowledge and experience in staffing to bear on the deliberations, resulting in a full airing of proposals and problems from all viewpoints. The detailed knowledge that the smaller bargaining agents would bring with respect to the particular circumstances of the occupational groups which they represent, when balanced by the extensive research resources and global perspective of the larger bargaining agents, would foster full discussion of the issues. Certainly, the varied experience of the parties would cause them to bring a variety of approaches to the solution of problems. Finally, the Staffing Council deliberations would have an educational value as the corporate manager, departments and bargaining agents began to understand and appreciate one another's problems and concerns. Such communication, together with the agreements achieved, would help to avoid the suspicion and defuse the hostility which can be found in two-party, employer/employee representative collective bargaining.

i. National Staffing Council Deliberations

We recommend

that collective bargaining of subject matter normally take place at the level of the entire National Staffing Council; and

that where the National Staffing Council decides that a matter is particular to one or several bargaining units and therefore could not have a public service-wide application, the Council should be empowered to establish sub-committees on an occupational group or category basis, composed of the responsible bargaining agent(s) together with the employer and appropriate departmental representatives to bargain the subject matter.

Our recommendation that the Council determine the level at which bargaining of subject matter should take place would serve to minimize the possibility of "ghettoization" of bargaining units since Council members would be unlikely to send an issue to sub-committee if there were a possibility that the resulting policy bargained at that level would impact on individuals or operations within their respective jurisdictions without their having been a party to those deliberations. "Ghettoization" would also be impeded by the fact that the sub-committees, having been appointed by the Council, would need to have their agreements approved by the Council.

Deliberation by the entire Staffing Council on issues of concern to all Council members would avoid the problem of powerful bargaining agents gaining staffing concessions denied less powerful bargaining agents with similar concerns, in that staffing conditions bargained at the level of the entire Council would be equally applicable to all represented bargaining units as well as all departments.

The purpose of having the Staffing Council establish sub-committees to deal with matters that do not apply service-wide is to recognize the varying concerns with respect to individual occupational groups. There is no point in applying policies and procedures to all occupational groups or categories simply for the sake of uniformity if they are clearly inappropriate to one or another. By way of illustration, matters such as selection standards or

duration of probationary periods could quite properly be the subject of collective bargaining by sub-committee. The factors making up the selection standards will most certainly differ among groups. Similarly, probationary periods are likely to vary among categories if not among groups.

ii. Enabling Legislation

We recommend

that the National Staffing Council be empowered to bargain all staffing matters except those whose negotiation is expressly prohibited by legislation.

Our recommendation would require that the Staffing Council operate under enabling legislation. The alternative of defining the scope of collective bargaining of staffing through enumeration in legislation of those matters which would be negotiable would seriously hamper and unduly constrain the work of the Council. As the legislation would have difficulty in anticipating every possible issue which could be brought to the Council's attention, there would likely be gaps or omissions in the Council's mandate. Further, the delineation of negotiable matters in legislation could cause the parties to such deliberations to lose confidence in the collective bargaining process, for they would expect great improvements in the stipulated negotiable areas within the immediate future—an unrealistic expectation which can rarely be satisfied at the collective bargaining table.

iii. Impasse Resolution

A dispute settlement mechanism must be in place in the event that the members of the Staffing Council cannot come to an agreement with regard to a staffing issue. We recommend

that arbitration be the method of impasse resolution.

The conciliation/strike route is an inappropriate dispute settlement mechanism for staffing matters. Further, as a practical consideration, few, if any, public service employees would opt for conciliation/strike as a means of resolving staffing issue disputes. At one time or another, bargaining agents who made presentations

to the Special Committee advocated arbitration as the means of resolution of collective bargaining of staffing disputes.

We recommend

that sequential arbitration be the variant of arbitration used by the National Staffing Council.

Sequential arbitration differs procedurally from usual arbitration practice. Arbitration normally requires the parties to bargain all issues with a view to referring any outstanding matters to arbitration. Sequential arbitration, on the other hand, authorizes the parties to refer issues in dispute to arbitration as they arise. Pending an arbitration decision with regard to one issue, the parties are free to discuss other matters, usually in accordance with a pre-set agenda.

Sequential arbitration is more appropriate to the staffing situation. It regularizes the scheduling of deliberation of subject matter necessary to full discussion of complex staffing issues rather than building in periods of deliberation followed by sometimes lengthy waits for arbitral awards covering a number of outstanding issues. Moreover, the availability of sequential arbitration encourages the parties to settle interdependent issues step by step rather than to submit a package of these issues for resolution by a third party. Under sequential arbitration, once an arbitral award is rendered regarding an issue which previously blocked agreement on other dependent issues, the parties can then bargain those issues in accordance with the provisions of the award.

The effectiveness of arbitration in the resolution of complex staffing issue disputes will depend in large measure on the arbitrator's knowledge of the public service in general and of public service personnel management in particular. The credibility of the arbitration function will depend on the independence—perceived as well as real—of arbitration from staffing operations. As guardian of the merit principle, as well as the agency responsible for the central staffing audit, the PSC would be required to possess in-depth, current knowledge of the staffing system. With the transfer of ultimate authority for staffing to the corporate manager the PSC's independence from staffing operations—actual and perceived—would be enhanced, making the Commission an ideal arbitrator of Staffing Council disputes. We therefore recommend

that the Public Service Commission assume the role of arbitration tribunal with regard to National Staffing Council issue disputes.

iv. Redress

There will be a need for a redress process against alleged misinterpretations or misapplications of National Staffing agreement provisions. To accord with best practice, the final redress step must take place before an independent, and impartial third party, knowledgeable as to the particulars of Staffing Council agreements. We therefore recommend

that the Public Service Commission act as the final step in a redress process against alleged misinterpretations or misapplications of National Staffing Council agreements.

This does not imply that such a redress process should have only one step. However, we believe that the National Staffing Council, having designed staffing matter agreements, is in the best position to determine the number and format of any intermediate redress steps. We therefore recommend

that the National Staffing Council be empowered to determine the number and format of any intermediate redress steps preceding adjudication by the Public Service Commission.

v. PSC Review of National Staffing Council Agreements

There will be a need for review of National Staffing Council agreements by an independent third party with the authority to veto those articles which contravene the legislation. With the transfer of its staffing operations functions to the corporate manager the independence of the Public Service Commission, as well as the perception of such independence would be enhanced. This new independence, together with the PSC's role of guardian of the merit principle, would make it essential that the Commission assume responsibility for monitoring National Staffing Council agreements. We therefore recommend

that the Public Service Commission assume responsibility for monitoring National Staffing Council agreements, with the authority to veto articles which contravene the legislation.

vi. Amendment of National Staffing Council Agreements

Collective agreements under the PSSRA are in effect for a fixed duration, that duration having been determined at the bargaining table or by legislation. Although several such agreements contain provisions allowing for reopening during the life of an agreement, generally the conditions stipulated in an agreement remain unaltered until that agreement expires, necessitating deferral of changes due to problems or changed circumstances for subsequent agreements.

It would be highly desirable for the National Staffing Council to respond to changed circumstances and react to problems more quickly. Cyclical reviews of Council agreements together with the possibility of amendments to existing agreements out of cycle when necessary would foster such timely reaction. As the parties to a Staffing Council agreement would meet regularly to discuss other issues, they could easily turn their minds, at any time, to the alteration of a staffing agreement when necessary. We therefore recommend

that National Staffing Council agreements be amended on a cyclical basis, with the additional possibility of amendment of such agreements at any time.

vii. National Staffing Council Secretariat

National Staffing Council deliberation will result in numerous collective agreements on a wide range of staffing issues at varying stages and levels of deliberation and implementation. Extensive planning and coordination of Council activities will therefore be crucial to efficient and effective Council operation. Such integral administrative functions would best be performed by a Council Secretariat composed of individuals knowledgeable in the functions and organization of the public service and the responsible bargaining agents as well as in the legislation and organization of the Council. We therefore recommend

that a Secretariat be established to support the work of the National Staffing Council.

The Subject Matter of Collective Bargaining of Staffing

The National Staffing Council should be empowered to determine broad staffing policies. This should not be taken to mean that employee representatives should participate in individual staffing decisions. Such decisions, within stipulated legislative and negotiated limits, should remain the prerogative of management, with a right of employees to redress against alleged improprieties. None of the public service bargaining agents who made representation to the Special Committee advocated the expansion of collective bargaining to include employee representative participation in individual staffing actions.

We recommended previously that the National Staffing Council operate under enabling legislation: that is, the Council should be authorized to deliberate on all staffing and related matters except those whose deliberation is expressly prohibited by legislation. Without limiting the foregoing, we recommend

that the mandate of the National Staffing Council include, but not be limited to, deliberation of the following matters:*

- (i) selection standards**
- (ii) the definition of minimum areas of competition**
- (iii) the guidelines governing the circumstances in which open competitions are held concurrently with or instead of closed competitions**
- (iv) the guidelines outlining the selection tools (i.e. written tests, oral interview, etc.) desirable for the evaluation of candidates' qualifications against each of the selection factors of positions**

*The reader who wishes a definition and discussion of these issues should consult the appropriate chapter of Part F—Employment Practices.

- (v) the determination of the duration of probationary periods for appointments to and within the public service including the determination of the circumstances in which probationary periods may be extended as well as the maximum duration of such extensions
- (vi) the definition of the types of appointments to be exempt from probationary periods
- (vii) the rules governing order of layoff and recall
- (viii) the duration of the notice of surplus status and the notice of layoff status
- (ix) the rights of employees on surplus or layoff status including:
 - access of such employees to re-training
 - the maximum period of time that the name of a laid-off employee can remain on a priority layoff list; the minimum such period to be stipulated in the legislation as being one year
 - the circumstances in which an employee would forfeit his or her place on a priority layoff list
- (x) the determination of those types of appointments which constitute transfers as well as those types of transfers which should be exempt from the competition and/or appeal processes
- (xi) the determination of access to those training experiences which are categorized as *developmental training*.—training given to employees to prepare them for future promotions, whether related to a specific position or to an ultimate career objective
- (xii) the determination of access and objectives of those training experiences which are categorized as:

—state-of-the-art-training— training given to ensure that an employee keeps abreast of changing technology, or

—safety training

Subject Matter to be Excluded from Collective Bargaining

We recommend

that only those staffing and related matters whose deliberation would constitute an infringement of legislative provisions should be exempted from being deliberated by the National Staffing Council.

There are few staffing and related matters which must be specified in the legislation and therefore be exempt from National Staffing Council deliberation. These are outlined in Part F—Employment Practices. By way of example are the determination of the types of appointments to and within the public service, and the prohibition against definition of areas of competition in terms of salary bands or occupational groups and levels.

There is a need to define in legislation the type of appointments which can be made to and within the public service as well as to specify their purpose and maximum duration, together with the circumstances in which determinate employees would be eligible to compete in closed competitions on the same basis as indeterminate employees. To permit negotiation of these matters could easily result in situations where the rights of determinate employees would vary according to the bargaining unit. This could happen despite their being equally qualified to perform the duties of the indeterminate positions under competition—an obvious infringement of the principle of equality of access to public service employment according to relative merit.

Definition through negotiation of areas of competition in terms of salary bands or occupational groups and levels should also be prohibited in legislation, for such a definition would result in the access of candidates to promotion being limited by their current classification rather than determined solely by their qualifications and relative merit.

CHAPTER 9

REDRESS

Introduction

Employees have four avenues through which to seek redress for perceived unjust or inequitable treatment. First, the PSEA allows the right of appeal to PSC-established appeal boards against decisions respecting internal appointment, demotion, or release for incompetence or incapacity. Second, employees have the option of lodging a complaint (which is subject to less formal investigation) with the Anti-Discrimination or Investigations Directorates of the PSC. Third, employees may grieve and then apply for adjudication proceedings before the Public Service Staff Relations Board under the Public Service Staff Relations Act. Fourth, employees may make a complaint to the Canadian Human Rights Commission under the Canadian Human Rights Act.

Despite the extensive redress system that is available, there exists a considerable amount of dissatisfaction amongst employees. This is the result of confusion as to the most appropriate avenue of redress and, to some, a perceived lack of equity.

Toward More Effective Redress

Effective redress systems must have the following characteristics:

1. The agency responsible for redress must be—and be perceived to be—impartial and independent of the agency against whose actions redress is sought.
2. The jurisdiction of the redress agency must be clear.
3. Individuals who seek redress and managers who are required to explain their actions before a redress tribunal must under

stand the respective jurisdiction of the available redress bodies, know the limits of their mandates, and understand the correct sequence of redress steps.

4. Decisions must be rendered expeditiously.

A number of changes are required to bring redress under the PSEA into line with these characteristics. These are discussed in the following sections.

(i) Appointments

The PSEA gives employees the right of appeal to PSC-appointed appeal boards against decisions on internal appointment. However, the PSEA also gives the Commission the exclusive right and authority to make appointments, with the right to delegate this authority to deputy ministers and the power to revise or rescind such delegation.

The PSC's operational staffing role jeopardizes the perceived impartiality and independence of its appeal boards, which find themselves in the invidious position of having to rule on the validity of appointments for which the PSC has ultimate staffing authority. This inherent conflict of interest in the PSC role would be avoided, and the fairness and objectivity of the appeal process enhanced, if the staffing and appeal functions were organizationally independent. This is an important reason for transferring ultimate staffing authority to the corporate manager, as we have proposed in this report. With such a transfer, the PSC's independence from staffing operations would be assured, rendering the Commission an appropriate administrator of appeal boards. We therefore conclude the PSC should continue to hear appeals but only on the assumption that it does not continue as the staffing authority.

The PSC's responsibility for the appeal process is consistent with other roles proposed for the Commission—the agency responsible for central staffing audit, guardian of the merit principle, arbitrator of National Staffing Council disputes, and adjudicator of disputes over alleged misapplication or misinterpretation of National Staffing Council agreements—in the sense that all of them require independence.

(ii) Incompetence and Incapacity

The PSEA requires that appeals against proposed demotion or release for incompetence or incapacity be heard by PSC-appointed

appeal boards. In a great number of instances, there are elements of both discipline and of incompetence and incapacity. This overlap of reasons for termination has caused confusion for managers as to whether to take action under the PSSRA for discipline or under the PSEA for incompetence or incapacity. Employees are also confused when seeking redress. The employer may allege incompetence as the reason for the discharge while the employee representative may argue that the discharge was disciplinary.

Termination or demotion should be accompanied by clear lines of redress. Regardless of the reason for termination, final recourse should rest with a single redress agency. This would enable managers to put forth all reasons for termination and it would protect employees against being denied redress by having taken the wrong route initially.

It has been argued that adjudicators under the PSSRA could not be given this jurisdiction because the PSC had the authority of appointment. If the corporate manager is given appointment authority, as we have recommended, this jurisdictional question would not arise. We therefore recommend

that all redress actions for termination, or demotion for cause, be taken through the grievance procedure under the PSSRA, whether it be for discipline or for incompetence or incapacity.

(iii) Investigation

The Investigations Directorate of the PSC has responsibility for “conducting investigations into complaints or enquiries concerning the application of the Public Service Employment Act and Regulations and the application of policies and directives of the Public Service Commission or departments, resulting from the Act or Regulations. Its mandate covers staffing, layoff actions, rejection on probation, resignation and abandonment of position, but excludes on-going competitions, appealable matters and allegations of discrimination, which are dealt with by the branches of other directorates” (according to the Public Service Commission’s 1978 Annual Report). The directorate’s mandate excludes the investigation of personnel matters for which there are other avenues of redress available, and certain other areas where many opportunities exist for arbitrary managerial decisions that affect employees’ careers.

As a matter of equity, there should continue to be a mechanism for an independent review of personnel actions for which there is no other redress.

The housing of such a review function within a PSC free of staffing operations would be clearly in line with the PSC's other roles. The PSC's function as guardian of the merit principle and its responsibility for central staffing audit would be assisted by the knowledge of staffing action infractions gained as a result of its reviews. We therefore recommend

that the review function of the PSC to investigate personnel matters for which there is no other redress available be continued.

(iv) Discrimination

With the passage of the Canadian Human Rights Act, which is binding on the federal public service, the Canadian Human Rights Commission and the Public Service Commission reached agreement whereby the PSC's Anti-Discrimination Directorate would continue to investigate allegations of discrimination in federal departments subject to the PSEA, whether made by employees or applicants for employment. Under this agreement, a complainant who is dissatisfied with the handling of his or her case by the Anti-Discrimination Directorate can take his or her complaint to the Human Rights Commission.

The specialized knowledge of the public service work environment which the Anti-Discrimination Directorate brings to its work contributes positively to the conduct of effective investigations. The anti-discrimination function is supportive of the PSC's role of guardian of the merit principle in that the PSC can be made aware of discrimination in staffing and related matters and take action. We therefore believe that the agreement between the PSC and the Human Rights Commission should be continued.

(v) Information on Redress Systems

Existing redress bodies will be fully effective only when those who have the right to seek redress are aware of their existence, their respective jurisdictions, the limits of their mandates, and the correct sequence of redress steps to pursue.

Even with the consolidation of redress systems recommended in this section, a number of redress avenues would still exist, each with a different set of procedures and limits. Our meetings with employees have revealed that employees have limited knowledge of redress channels and are frequently unsure of the correct one to take. Confusion would be dispelled if a consolidation of information about redress avenues were available to employees. The corporate manager and employee representatives alike have a responsibility to ensure that this information is made available. Both parties should discuss, in the appropriate forum, for instance, the National Staffing Council, what information should be made available. We recommend

that the corporate manager make available to all employees consolidated information on redress.

Administration and Structure of the Appeals System

(i) Appointment Process

Appeal officers by their actions have considerable impact on the staffing process, and their decisions affect the careers of employees. Their independence from operational considerations is no less important than it is for others in quasi-judicial settings, for instance, board members and adjudicators under the PSSRA. It is important that appeal officers be untarnished by any suspicion of their susceptibility to influence which can arise from the present method of their appointment.

Appeal officers are presently appointed under the PSEA through competition to the Personnel Administration group. We welcome the PSC initiative to have employee organizations involved in selection boards but this still leaves appeal officers in a public service occupational group where appointment is made by the PSC and, in future would be made by the corporate manager. We therefore recommend

that appeal officers be appointed by Order-in-Council, and that appointment be made on the basis of a recommendation

by the Chairman of the PSC following consultations with the corporate manager and employee organizations; and

that remuneration be such as to attract experienced and knowledgeable people.

(ii) The Mandate of Appeal Boards

Employees have stated repeatedly to the Special Committee that the appeals system does not provide adequate redress because an appeal board's terms of reference do not permit the board to re-rate and appoint candidates to positions even when staffing improprieties and violations of the merit principle have been proven. In their opinion, limiting the appeal board's mandate to ordering a new selection process in such instances does little to provide redress for often the same candidate is chosen again. The fact, of course, is that the function of an appeal board is to verify that the selection board came to a reasonable conclusion based on the evidence and used suitable tools and processes to ensure that the merit principle was upheld.

The Committee understands the problem as presented by employees. However, no appeal board can be expected to substitute its judgement for the judgement of the selection board. To do so would be to ask for knowledge and expertise far beyond any one appeal board chairman's capability. Responsibility for improvement in the quality of staffing decisions, furthermore, does not rest with appeal boards which, in their decisions, point out illegal or improper practices and procedures. Rather, improvement depends on increased competence of selection boards, better use of selection tools, and increased disclosure of board findings.

This type of misunderstanding was found to be general across the country and it became very evident that employees need more information regarding the limits on the powers of appeal boards, so that their expectations of the appeals system do not continue to exceed reality.

(iii) Appeal Board Decisions

The effectiveness of the appeals system would be greatly enhanced if written decisions of appeal boards explained the rationale by which conclusions were reached, especially when

dismissing an appellant's case. Extensive evidence has been placed before us of appeal board decisions which totally ignored some of the allegations made by appellants or their representatives during the course of an appeal hearing. Appellants deserve a written reply to allegations made and supported by serious argument.

The PSC, in its initial submission to the Special Committee (covering the time period to June, 1978), observed that once an appeal hearing is concluded, a written decision is usually rendered within ten working days. This record is commendable. However, our examination of this issue has disclosed that some appellants and departments have awaited appeal decisions for periods of up to three months. These delays can, in part, be attributed to peak appeal board work loads as well as to vacancies in appeal board chairman positions. Such delays cause further disruptions in what most managers consider an already unduly long staffing process. Should the appeal ultimately be allowed, the protracted period of waiting, as well as the necessary changes in the selection process necessary to comply with the appeal board's decision—which may require a complete re-running of the selection process—contribute significantly to the excessive time required to staff positions whose duties are often vital to effective service to the public. In such circumstances, the successful candidates, the appellant, and the employing department face a situation of disruption and uncertainty for an excessively long period of time.

Evidence put before the Committee also leads us to believe that, in some appeals, the result is apparent to all participants when the hearing closes. Such cases could be the subject of oral decisions followed by written reasons. We therefore recommend

that appeal boards render their decisions within 14 working days;

that the Chairman of the PSC have authority to extend this period following consultation with the parties; and

that appeal boards render oral decisions where appropriate, followed by written reasons.

(iv) Access to Selection Board Findings

A candidate and/or the candidate's authorized representative should have access to all information relevant to the candidate's

standing in the selection process. This information should indicate and explain, in the case of selection for a particular position, the employee's standing, the marks obtained, and the ranking relative to the successful candidate. In the case of a prequalified inventory, the marks should be related to those required to be placed on the inventory. This information is essential if the employee is to make a rational decision on whether to file an appeal. It is also helpful as a basis for self-assessment when the employee is considering training needs and career aspirations.

Our examination has revealed numerous examples of appeals lodged out of the candidate's sheer frustration over inability to obtain the information on which the selection board's decision was based. Managers demonstrated their support of the concept of disclosure when they told the Committee that far fewer appeals were filed when rating boards discussed their findings with candidates in some form of post-selection discussion, and explained the reasons for their ranking. Those departments which have insisted on such disclosure have found a side benefit. Employees' questions often prompted a review of selection decisions by departmental management. Managers compared the resulting knowledge they gained of the quality of their subordinates' selection decisions with the useful check on the quality of their subordinates' decisions in other areas of personnel management, which are revealed through successive levels of the grievance procedure.

Aside from the fundamental argument that, in line with the Canadian Human Rights Act, an employee should have ready access to information which directly affects career progression, the lodging of avoidable, information-seeking appeals, which sets in motion unnecessary appeal hearings, prolongs an already time-consuming selection process. We therefore recommend

that there be mandatory full disclosure to any unsuccessful candidate and/or the candidate's authorized representative, upon request, of all particulars relevant to the decision, including the selection board report on that person.

Two related issues arise from this recommendation. One is the argument that, given full disclosure, appellants should be required to specify at the outset their reasons for appeal, thereby reducing the number of frivolous appeals. Whether an appeal is frivolous depends a lot on who is making that judgement. An appeal that is

lodged purely because an unsuccessful candidate needs information on his or her performance, to be satisfied with the rating board's decision, is labelled a frivolous appeal by some but certainly not by others. Full disclosure will reduce, if not eliminate, such appeals and it can be anticipated that "frivolous" appeals for whatever reason will be minimal.

The problem and the inequity that would arise from a requirement that employees specify at the outset their reasons for lodging an appeal is that some employees would, in effect, be denied access to redress. Many employees are not sufficiently versed in the appeal process to know how to use the process. In some cases, they only know they are dissatisfied with the selection made—and they appeal. The grounds may be appropriate and reasonable or they may not. If their representative had access to the information that would come from full disclosure and if the representative and the employee were located in the same geographic area, it could reasonably be expected that the employee should consult. Because there are many areas where expert counsel is not readily available to employees, it is not considered reasonable to require them to specify their reasons for appeal when they first lodge an appeal.

The second issue is the requirement that the mechanics of full disclosure include a meeting of members of the rating board with both the appellant and/or his representative. The number of national and regional competitions that are held, however, might preclude making such a process mandatory. However, where feasible, the mechanics of full disclosure should require a meeting of a member or members of the rating board with the appellant and his or her representative. Where such a meeting is not possible, the reasons for the selection board's evaluation of the appellant should be communicated to the appellant and his representative.

Abandonment of Position

The PSEA authorizes a deputy head to declare in writing to the PSC that an employee, who is absent from duty for a period of one week or more without permission and for reasons other than those deemed by the deputy head to be beyond the employee's control, has abandoned his or her position. Upon such a declaration, the employee's employment is severed.

This provision of the PSEA fails to take into account a number of circumstances that may arise which unjustly lead to severance of employment. A number of such cases are on record that demonstrate how errors can occur; where, in fact, the positions were not abandoned although circumstances may have suggested otherwise. In one case, the employee had amnesia; in another, the employee was gravely ill at the home of a relative; in a third, the department sent an advice notice to the wrong address.

The instances of abandonment of position are relatively rare. However, the impact that such a declaration has on an employee's livelihood leads us to recommend

that release on abandonment of position be redressable through the grievance process under the PSSRA.

Prequalified Inventories

In Chapter 13, the use of prequalified inventories is recommended as an initial step in the internal selection process for positions or groups of similar positions where vacancies occur on a regular basis.

We see a need to extend the right of appeal to all employees who believe that their names were omitted from prequalified inventories for which they feel qualified. However, upon selection from such an inventory, there would be no right of appeal. We therefore recommend

that where prequalified inventories are established, a right of appeal be given to individuals who believe that their names were improperly omitted from the inventory.

Redress for Senior Executive and Senior Management Personnel

With one exception, redress for the Senior Executive category (SX), and the proposed Senior Management group (SM, between PM-5 and SX-1 and equivalent) is identical to that available to other public service employees. A 1969 Exclusion Order removes

the right of appeal to SX appointments, “except where the appointment is made at the first level in the Executive category and the employee has not been previously appointed to the Executive category.” Therefore, no appointment/deployment actions within the category are appealable. Those individuals who seek redress against such actions can, however, grieve or use less formal channels by going directly to the PSC.

It has been proposed that, in order to assist in implanting a strong sense of managerial identity, redress for those in the SX and proposed SM groups be distinctly different from that available to other employees. Specifically, it has been suggested that, for these groups, redress against decisions on promotion or proposed demotion, or release for incompetence or incapacity, be under the jurisdiction of an independent review board established by the PSC. Under this arrangement, all other matters would be resolved at the departmental level, with the employee being able to approach the PSC to seek a transfer to another department in the event of irreconcilable differences.

For employees at the senior levels, who can use the current grievance system up to and including independent adjudication by the PSSRB of grievances where the problem involves an alleged loss of money, the proposed in-house departmental complaint route represents a limitation of existing rights. It is not clear how the removal of existing rights can assist in building a strong sense of managerial identity among managers. This will be supported by positive actions and the results of an open managerial system which, through the maintenance of independent and impartial redress avenues, shows itself to be intolerant of arbitrary actions with regard to all personnel. Redress rights should not be removed; their removal leads, and has led, to extremely arbitrary behaviour. Instead, practice should make these rights redundant. We therefore recommend

that the same redress avenues be open to the SX, and proposed SM groups as for all other employees.

CHAPTER 10

ROLES AND STRUCTURES

This section of the report will describe our conclusions about the major features which should distinguish the organizations involved in human resources management with respect to three roles—management of the public service, protection of the merit principle, and protection of the rights of employees.

While it is the function of departments to manage public servants, the role of central agencies is to provide leadership and to ensure that legislation and government policy concerning personnel management are properly carried out by the departments. Although central agencies bear responsibility under the law—the Treasury Board under the FAA, and the Public Service Commission under the PSEA—the department must bear the operational responsibility. The reallocation of central roles will be helpful only to the extent that it unifies the effort of those responsible for personnel management. Consideration of the recommendations contained in this report will obviously be compared to the proposals of the Royal Commission on Financial Management and Accountability. While the human resource management issues and problems studied by the Royal Commission and the Special Committee were in some limited cases similar, our conclusions and recommendations were arrived at quite independently and through separate investigations.

The essence of our proposals on structures involves the establishment of a strong personnel agency, being a part of corporate management and responsible for all personnel management functions. Under our proposed scenario, the PSC would remain a servant to Parliament, independent of the government.

In discussions about the recommendations of the Lambert Commission, we have given careful attention to the reservations expressed by the Public Service Commission concerning the poten-

tial erosion of merit in the public service—points which the PSC, and others, had made to us previously. We, too, would be unwilling to accept, let alone propose, an allocation of responsibility which would encourage improper influence of politicians, or indeed of managers, over the staffing of public offices. Our proposals would strengthen public service management in a regime bound by the integrity of merit legislation, combined with strengthened powers of the PSC, and the availability of organized representation of individual interests, be they of employees or of candidates for employment—safeguards against the abuse of the merit principle by those entrusted with management of employees.

Corporate Management

The government needs advice on a range of personnel management matters, and on the personnel management implications of its programs. Successful personnel management across the service depends heavily on strong leadership and example from the centre, through the establishment of standards of good management, support for their achievement, and management review of departmental performance.

The fragmentation of central policy leadership and direction of the personnel function is a major flaw in the present system. Responsibility for the function is neither clear, undivided, nor complete.

The present allocation of central management roles involves three agencies—the Treasury Board and the Privy Council Office, both of which are integral parts of the central machinery of government, and the Public Service Commission, an agency with a substantial degree of independence from the government.

From the departmental viewpoint, this division of responsibility does not permit effective decision-making at the centre. Departments complain of lack of coordination and of overlap between or within central agencies, resulting in either extremely long delays in the resolution of problems or a complete absence of direction for a program area.

Departments find themselves subject to conflicting directions emanating from central agencies. The organizational structure of

central agencies responsible for personnel management is largely determined by the specialized functions of personnel administration; hence, policies and control are focused on separate functions such as organization, classification, staffing, staff relations, training, official languages, pay and benefits, and equal opportunity.

Central control depends heavily on the imposition of detailed procedures and on the requirements for a proliferation of reports and audits. The burden of compliance is intensified by the number of central agencies, and organizational units within them, whose separate demands on operational departments contribute little to the sound management of human resources.

The Treasury Board's current mandate represents one of the major organizational responses to the recommendations of the Glassco Report and the demands of the collective bargaining regime introduced in 1967. Its statutory basis is in the 1967 amendments to the Financial Administration Act. The Board's responsibilities include:

- (a) general administrative policy in the public service,
- (b) organization and control of establishments in the public service,
- (c) financial management,
- (d) the review of expenditures and programs,
- (e) personnel management in the public service,
- (f) any other matter referred by the Governor-in-Council.

Although all branches of the Treasury Board Secretariat are involved in some aspects of personnel management, the primary responsibility centre is the Personnel Policy Branch, headed by a deputy secretary. This branch provides the staff to discharge the Board's responsibilities as employer under the Public Service Staff Relations Act, and its responsibilities for direction and control of personnel management functions such as training and development, classification, human resource data and planning, equal opportunities, and determination of pay and conditions of employment for groups excluded from bargaining.

The Treasury Board has delegated to deputy heads certain authorities, including the classification of certain positions subject to audit of their performance. The power to organize senior executive functions is not delegated to departments. The Board also controls the departmental complement of person-years, as well as the complement of SX's and the levels just below SX. Training

and development is delegated to departments, with a requirement for a full review of costs, and effectiveness in meeting identified needs.

Personnel policies are detailed in the Treasury Board Personnel Policy Manual, which includes directives and procedures with respect to all matters within Treasury Board jurisdiction, including such issues as increasing opportunities for women and dealing with unsatisfactory performance. The staff of the Secretariat is charged with ensuring departmental adherence to policies in each of the personnel functions.

The Treasury Board Secretariat represents the employer in the conduct of negotiations and manages two central personnel information banks, one related to pay, the other to official languages.

The second organization within the central machinery of government with an involvement in personnel management is the Privy Council Office. By virtue of the role played by the Secretariat to the Cabinet who traditionally has advised the Prime Minister on appointments to be made by Governor-in-Council, the PCO has been involved in the management of senior officials of the public service.

A Committee of Senior Officials (COSO) also has an impact on personnel management, particularly as it relates to the senior public service. COSO has no statutory basis. Its very considerable powers stem from the fact that its members include the most senior public servants concerned with the personnel management process and that it reports, effectively, to the Prime Minister. COSO's permanent membership—the core group—consists of the Clerk of the Privy Council, the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, the Secretary to the Treasury Board, and the Chairman of the Public Service Commission. The core group is supplemented by four deputy ministers, on a rotational basis. COSO has increasingly served as the overseer of career management of senior public servants, who are potential Governor-in-Council appointments. The involvement of the PCO, and of COSO, represents a growing influence operating in the central management role.

The Public Service Commission has a strong influence on personnel management which derives from its authority under the PSEA for making appointments. Although responsible to Parlia-

ment and independent of the government, the PSC exercises management responsibility through its operational functions. Its authority for recruitment, selection, promotion, demotion and release, and its highly visible involvement in the implementation of official language policy by departments and in the operation of professional, managerial and language training, places the PSC in a central managerial role. Indeed, the importance of its managerial function, particularly with respect to the management of senior executives, necessitates the close cooperation which now exists between the Commissioners and senior levels of the Treasury Board Secretariat.

The PSC has delegated staffing authority extensively. In recent years well over 90 per cent of all internal appointments were made by deputy heads under delegated authority. The Commission's Audit Branch conducts audits of departmental staffing activities to ensure that the provisions of the Act and regulations and PSC directives are observed. Results of the PSC audits influence the terms for renewal of a department's delegation.

The Commission has so far retained the authority to make appointments in the senior executive category and the upper levels of most other categories.

In delegating authority to departments, the Commission has retained a large measure of control over recruitment from outside the public service. Except in the National Capital Region, departments are required to use the Canadian Employment Centres as the recruiting source for initial appointments in the Administrative Support and Operational categories. The Commission's National Capital Regional Office carries out the recruitment function for these categories in the National Capital Region.

The Commission also recruits graduates from universities and community colleges. The Commission's regional offices provide a common point of contact between the federal public service and educational institutions. These Commission recruitment activities are aimed at meeting departmentally-identified needs, and it is the departments who define the knowledge and skills that are sought.

The training and development organization of the PSC offers departments, on a cost recovery basis, courses and specialized training expertise. The PSC has become increasingly active in providing training for senior executives, and for those employees whom departments are developing as potential senior managers.

The PSC has been the source of most language training provided to public servants.

The PSC has been closely involved with government policies and programs aimed at facilitating fuller participation of French-speaking Canadians, women, indigenous people and the handicapped, who have found it difficult to enter and pursue careers within the federal public service. There are striking similarities in the history of these programs. Among central agencies, it was the Commission that took the lead role in identifying the need for special measures with respect to all of them. It was, in all cases, the Commission that initiated measures designed to remove barriers to better representation of these groups in the public service. In most instances the Commission has undertaken an important role in the development of policy and the design of programs announced by the government to support further action. Because of its statutory responsibility for making appointments, the Commission must bear a main share of the responsibility for ensuring that the measures required to implement government policies are put into effect.

All of the above involvements force the PSC squarely into a corporate management role which sometimes overlaps that of the Treasury Board Secretariat. Because, unlike the other central personnel management agencies, it has a network of regional offices, the PSC is seen as the predominant central influence on personnel management outside the national capital. Given the situation just described, it is small wonder that there is confusion among public service managers. It is even less a wonder that many intervenors criticized the lack of strong unified direction which seriously erodes the present quality of personnel management. Constraints from one source or another, derived from perfectly legitimate interests, have combined to checkmate the actions of managers who may well be pursuing sound management of human resources. Central agencies, in limiting managerial discretion by forcing adherence to detailed procedures have fortified the delusion that regulation will indeed accomplish desirable ends. As described in the section of our report which deals with philosophy of management, overregulation must give way to clear expectations concerning the performance of managers with respect to their management of people, with strong follow-through from senior management to ensure that expectations are met. Despite close

cooperation at senior levels of central agencies, those at junior levels rarely project a common stance in their dealings with senior departmental management. Furthermore, no amount of cooperation among the central agencies, or between them and departments, can overcome the legislated structural division of responsibility.

The government needs a focal point for the translation of policies into managerial priorities. For example, government policies with respect to opportunities for women in Canada must be extended into plans for enhancing the participation of women in the public service. Economic policies have an obvious impact on the level of public service employment. The government also needs well-considered advice on the managerial implications of proposed programs or legislation. The feasibility of certain proposals is affected directly by human resource considerations. Resource requirements must be viewed not only in terms of the availability of public funds to employ the talent required, but in combination with consideration of the availability of persons with essential skills, or those who can be developed to manage and carry out the program. In addition, government policies often have an impact on labour relations in the public service, and, at times, have a ripple effect on the labour-management environment beyond the public service. Program proposals made to government and decisions taken at the political level should incorporate relevant public service personnel management considerations.

Basic to any sound philosophy of management is the existence of a corporate management which must establish standards of managerial effectiveness and live in accordance with them. To do so will require that those who represent the corporate manager command the respect of departmental officials. It must be emphasized that central responsibility for personnel management cannot be considered a responsibility independent of overall corporate management.

Corporate management will need to demonstrate a forward-looking perspective on government operations. Its officials must take the lead in predicting future demands on the public service, and in assuring the readiness of the public service to respond. The vision of the corporate manager must transcend the election cycle, but recognize the need for public service management's capacity to shift gears in response to the changed government policies and

priorities which accompany a change of political power. We therefore recommend

that there be a Cabinet Committee, the Board of Management, whose corporate management responsibilities would encompass all aspects of personnel management, including the operational responsibilities now under the PSEA; and

that an official of the rank and standing of the Comptroller General be designated as Secretary for Personnel Management.

Such a structure would provide the central direction for all human resource management concerns. The creation of a separate personnel management agency also responds to the concern that resource allocation and financial management must of necessity, under the present regime, take precedence in the attention of the senior officials of the Treasury Board Secretariat. It leaves the integration of overall management considerations at the level of a Cabinet Committee. At the ministerial level, to alleviate the demands of the workload and responsibilities which now fall to the President of the Treasury Board, and to recognize the importance of personnel management, we recommend

that a member of the Board of Management be designated Vice-President, Personnel Management, with no other portfolio.

In corporate direction given to departmental management, overall goals must be apparent as the foundation for policies and directives, developed on a consultative basis with departments. The Personnel Management Secretariat must be organized in such a way that consideration of the various specialities of personnel administration be integrated into overall personnel management policies. Under the present system, deputy ministers must attempt to integrate all PSC and TB policies into a workable system, and resolve conflicts between policies emanating from different sources. This is a result of central agencies' organization, which differentiates among highly specialized personnel functions, each

of which zealously issues detailed instructions to departments for performance of that function. As deputy heads must meld classification, staffing, equal opportunity, bilingualism, francophone participation, handicapped policy, appraisal, and labour relations into a coherent approach to management of people, so must corporate management.

This coherence will only be accomplished by a Personnel Management Secretariat with an internal organization which renders its spokesman able to deal credibly with overall departmental concerns. This depends, in turn, on the staffing of the Secretariat with senior officials who command respect for obvious talents in general management, backed by a wealth of knowledge and experience in the fields of personnel management and labour relations. They must be officers able to master quickly the important issues related to the particular business of the departments with whose deputy minister and officials they deal. We therefore recommend

that corporate personnel policies integrate consideration of the full range of personnel specialities.

Corporate management must restrict its concern to overall public service management. In addition, the Personnel Management Secretariat must be accountable for the impact of corporate policies and agreements contracted by the employer, on the performance of departments.

There will be a need for departmental management involvement with the Personnel Management Secretariat in the development of corporate management policies and bargaining positions. With an increased range of matters subject to collective bargaining and consultation, it will become increasingly important that the corporate management position be developed with full understanding and appreciation of departmental requirements and differences among the requirements of various operations. Indeed, departmental involvement at the bargaining table will play a vital role in strong, effective bargaining, aimed at sound, workable, service-wide collective agreements. We therefore recommend

that corporate policies be developed in consultation with departments; and

that corporate management ensure the meaningful participation of departments in collective bargaining and service-wide consultation with employee representatives.

The corporate manager should delegate to departments the authority to manage human resources, and support departments in the exercise of delegated authority. The effectiveness of such delegation will depend heavily on clear terms of delegation, on the capacity of departments to assume delegated functions, and on the insistence of the corporate manager on action to correct problems with respect to performance under delegated authority.

It will be the responsibility of the Personnel Management Secretariat to ensure service-wide adherence to legislation, to corporate policy, and to collective agreements contracted by the government. Given clear acceptance of a philosophy of management, based on the accountability of departmental management for their own practice, the enforcement role should be substantially free of procedural controls. Rather, corporate management should develop indicators of effective departmental personnel management performance, to be used as a basis for departmental and corporate control. Wherever feasible, specialists at the centre should provide deputy heads with the methodology to control their own personnel management systems. This will be a particularly important central role, given the relative difficulty of evaluating personnel management performance—especially staffing—in comparison with evaluating financial management performance. The onus will be on deputy ministers to demonstrate that managers in their departments do a good job of hiring and managing the people necessary to fulfill the departmental mission. Corrective action too will be the responsibility of the deputy minister, with the support of the Personnel Management Secretariat, where problems are revealed. The Personnel Management Secretariat should exact only a minimum of information from departments, that minimum determined by the need for corporate control over service-wide personnel management. We therefore recommend

that the Personnel Management Secretariat provide departments with performance indicators, and assistance in the review of personnel management performance; and

that the Personnel Management Secretariat require from departments only that information which is clearly essential and demonstrably relevant to its mandate.

All of the above roles suggest a rather small central agency, staffed by senior officials of substantial competence, who assume responsibility for corporate policy. There remain, however, in addition to the function of corporate direction, certain central operating roles which the Personnel Management Secretariat must play.

As the employer in a regime of collective bargaining, the corporate manager must continue to take the lead in negotiations. Even more important to sound labour-management relations, the corporate manager sets the tone of relations with employee representatives. Only by the central agency's responsive, responsible behaviour, consistent with an accepted philosophy of management and labour-relations, will public service management prove its desire to engage in solving problems with the bargaining agents. It is the employer who must demonstrate by action that departments will fully honour obligations incorporated in collective agreements, and that they will inform or consult with employee representatives as appropriate. We therefore recommend

that the Personnel Management Secretariat represent the employer in labour-relations.

It will be the employer's responsibility to establish policies with respect to employment for those groups excluded from collective bargaining. If it is reasonable to expect that straightforward and open dealings with bargaining agents will strengthen the quality of agreements, it is equally reasonable to expect that the employer deal in a similar way with members of occupational groups whose representation is not formally organized. The corporate manager holds the potential to stimulate or suppress the morale, and thus the commitment and productivity, of excluded groups by the manner in which the views of employees in such groups with respect to their employment and careers are taken into consideration. We therefore recommend

that the Personnel Management Secretariat have responsibility for personnel management policies for groups excluded from collective bargaining.

Corporate management will need to designate certain groups of public servants as service-wide resources, and manage them

accordingly. Undoubtedly, the most senior managers, particularly those with potential for Governor-in-Council appointments, should continue to be centrally managed. The corporate manager should provide leadership in the assignment and development of public servants in occupations such as personnel or financial management which play a key role in the management of the public service.

So as not to undermine the departmental authority for management of people, and particularly for management of the management team, so vital to an organization's success, the corporate manager should provide strong support in identifying requirements and in the planning for career development. Strong leadership from the corporate manager will be needed to ensure that deputy ministers make wise use of the scarce, highly talented officials needed to manage the public service. We therefore recommend

that the corporate manager be responsible for the management of the senior cadre (SX and SM), and of groups designated as service-wide resources.

Training and development of the public service work force will largely be conducted under departmental sponsorship. Where certain training is required on a service-wide basis, or where there are economies of scale to be gained by centralizing training design or subject matter expertise, the corporate manager has the responsibility to provide departments with such support. We therefore recommend

that the Personnel Management Secretariat provide central training programs and expertise to departments.

Recruitment

As we have recommended that the corporate manager, through the personnel secretariat, assume the responsibility for human resources, it follows that it must also undertake the responsibility for recruitment into the service. This is particularly important when recruiting graduates of universities and post-secondary institutions and also for groups where scarcity exists. Delegation of

certain categories—Administrative Support and Operational—to Canada Employment Centres should continue; and to departments for the Administrative and Foreign Service category. However, to prevent disruptive competition among departments for scarce resources and to project a high-profile corporate presence for the Government of Canada as an employer, we recommend

that the Personnel Management Secretariat be assigned responsibility for recruiting.

Sound corporate direction with respect to human resource management can be based only on accurate information and perceptive analysis. The Personnel Management Secretariat must have a reliable assessment of the present and future needs of the public service, and of the capacity of the public service and of the external labour market to fulfill those needs. Such an assessment is essential to support corporate management decision-making.

Because most individual personnel management decisions will be made in departments, it is departmental management who will have the incentive necessary to maintain reliable, current data about the characteristics of the people they employ and the jobs they do. From departmental information, the corporate manager will need to require a minimum of data—that which is necessary for corporate analysis and planning for human resource management across the service. We therefore recommend

that departments be required to provide the corporate manager with the personnel information, drawn from departmental systems, required to support corporate management of public service human resources; and

that the Personnel Management Secretariat assume responsibility for human resource analysis and planning, where a service-wide view is essential.

All of the above roles will contribute to a Personnel Management Secretariat able to exercise strong, visible leadership vis-à-vis the Board of Management and departmental management, all of whom share responsibility for the effective, economical and equitable management of public servants. Those who responded to concerns expressed in our working paper about the quality of

corporate management and the effectiveness of the personnel management function have reinforced our conviction of the urgency of uniting the corporate management function within an organization which commands respect for its evident competence in the field of human resource management.

The Guardian of Merit

There is substantial agreement that the public interest in a public service staffed on the basis of merit rather than political patronage may, in some circumstances, transcend the interests of the government of the day. It is for this reason that Parliament needs an independent agent to ensure public service management's conformity with the Public Service Employment Act.

Under the present scheme, the PSC discharges its responsibility largely through controls over the departmental exercise of staffing authority delegated from the PSC and through ruling on appeals brought by individual public servants. The PSC's authority for staffing, however, places it in the position of judge of its performance. The PSC initiates staffing policy, establishes detailed staffing procedures, operates a staffing program, determines the terms of delegation for departmental staffing authority, evaluates the effectiveness of staffing, and redesigns staffing systems. The PSC's Audit Branch conducts audits of staffing performance in departments and also in the PSC itself. The appeals and investigations function reviews personnel management decisions in a quasi-judicial forum.

In all its review functions, the PSC action is backed by powers to initiate investigations, to revoke appointments, and to report on departmental performance to Parliament, but these powers are rarely invoked by the Public Service Commission, which depends heavily on working in a conciliatory fashion within the system.

The role assigned in legislation to the PSC as guardian of merit contains inherent contradictions. The PSC's assumption of elements of the management role, and thus seeming to serve two masters, compromises its independence and, therefore, its effectiveness. As guardian of the merit principle, the PSC is responsible to Parliament, but its involvement in selection, training, promotion, demotion and release serves management.

The PSC's determination to ensure protection of the merit principle forces upon management personnel processes, developed by the PSC, which often stress procedural compliance at the expense of system effectiveness and managerial flexibility. While no one argues the need for protection against both political and bureaucratic patronage, the overregulation which now numbs the system is but a caricature of the original legislative intent, and assumes a stronger threat of patronage than actually exists. The Public Service Commission has achieved success in preventing patronage, but public service administration has paid a high price in the process.

The PSC treads a thin line between its responsibility toward, and its independence of, management. Employees question the fairness of recourse through appeals to a body which has the ultimate authority for the decision. The fact that members of the Appeals and Investigations Directorate rule on behalf of the Commissioners, independent of the rest of the PSC or departments operating under delegation, carries little weight in allaying the suspicions of an employee who views the PSC as an agent of management.

The representation we received throughout our review underlines, above all, the conviction of both managers and employees that the PSC cannot effectively serve their interests, given the present dichotomy of its role. Further, both management and employees, with a decade of progressively maturing collective bargaining experience behind them, consider their representatives, the employer and the bargaining agents, more authoritative and compelling voices for their respective interests.

The independence of the PSC from management, reflected in the PSEA, must become unqualified. Then, backed by legislation which would enshrine the principles which should govern personnel management, the PSC must assure Parliament that corporate policies, National Staffing Council agreements, service-wide and departmental performance comply with the law and must explain any significant departure from it. The effect would be to improve the mechanisms by which the management of the public service is held accountable.

Freed of its operational functions, the PSC will be, and will be perceived to be, independent of corporate management. The Commission can then become the independent auditor of personnel

administration and the management of human resources, reviewing the effectiveness of service-wide personnel policies and performance, and auditing departmental systems and performance. To fulfill its role, the PSC must have the power to audit adherence to the merit principle, to initiate investigations, to hear appeals, to revoke appointments, to arbitrate or veto collective agreements, and to report to Parliament. We therefore recommend

that the roles of the PSC include audit of corporate and departmental personnel administration and human resource management, in the widest sense; hearing of appeals; investigations of complaints and investigations on their own initiative; arbitration and review of the agreements under the National Staffing Council; and

that the PSC have powers of revocation of appointments; arbitration and veto of National Staffing Council agreements; and be required to report to Parliament on the state of personnel administration and human resource management.

Our recommendation that the PSC become the impasse resolution body in case of conflicts at the National Staffing Council requires the interests of the two parties, the employer and the employees, be reflected in the composition of the Commission. Neither the employer nor the bargaining agents could otherwise be expected to submit to arbitration. We therefore recommend

that the PSC be made up of a Chairman, one member appointed to represent the interests of the employees, and one member to represent the interests of the employer.

Protection of Employee Interests

Under a scheme of collective bargaining such as has existed in the public service since 1967, responsibility for protection of employee interests falls squarely on the shoulders of their representatives, the bargaining agents. However, as a legacy of merit legislation, employees have also looked to the PSC for protection of their rights with respect to staffing.

Our proposals will extend the scope of collective bargaining to most aspects of personnel management. This will require the bargaining agents to develop greater expertise in staffing matters, where they have previously had a limited voice in representing employee interests in the development of policies and practices. An important role played by the bargaining agents is that of educating and advising members on their responsibilities and rights. Bargaining agents will continue to satisfy employees' needs for support of individual complaints, where there are indications that a case has validity, through appeals to the PSC, through challenges by way of departmental channels, and through grievances through to adjudication. All of these mechanisms are backed by recourse to other agencies with the power to intervene—the Canadian Human Rights Commission, the Commissioner of Official Languages, and the courts. The incidence of complaints, appeals, or grievances may serve as an early indicator for management of the existence of problems that warrant attention.

The Necessity of Change

An important question is whether the structural change proposed, with all the attendant upheaval, is necessary to achieve the clearly essential goals. A critical re-examination of the inherent limitations which arise from the present assignment of roles points to the necessity for change.

First, the government needs sound advice on public service personnel matters in the context of its overall consideration of management of public resources, of the pursuit of broader government social or economic policies through the use of public service employment, and of the feasibility of proposed government programs. In allocating personnel management responsibilities, it is necessary to establish relationships that will facilitate the provision of good personnel management advice to the government. The Public Service Commission is independent of the government, yet its staffing and training responsibilities render it the most knowledgeable authority with respect to information and analysis essential to certain aspects of government decision-making. The government's corporate management agency must be in full possession of essential information and able to provide coherent advice on personnel management matters that bear a relationship to overall

government policies. This requires an integration of responsibilities now divided by statute between the Treasury Board and the Public Service Commission. It also requires accountability to the government for advice provided, an assurance which cannot be guaranteed, given the PSC's independence of the government of the day.

Second, the government needs a strong corporate management function—leadership in the development of public service personnel management policies, leadership in representing the employer's interest and leadership in control of the effectiveness, efficiency and economy of service-wide human resource management. A balance must be struck between the need for corporate control and the need for managerial flexibility to respond to the diverse operational requirements which characterize the public service. As with the first objective, the government can achieve sound management only if it has control over all corporate management functions; this is not possible given the current PSC statutory authority for staffing. In addition, the experience of those in the public service with jurisdiction over various personnel specialities divided between the PSC and TBS and even among organizational segments within them, has undermined the potential for a credible cooperative initiative from the central agencies to adopt an integrated corporate management stance. Treasury Board and the Public Service Commission have been remote from operational problems and have relied on detailed procedural intervention to ensure adherence to their respective legislation and policy. We are doubtful that the present central agencies can adopt a coherent corporate approach to holding departments accountable for the overall management of people.

Achievement of the third objective, the protection of merit, requires the independence of the PSC from the government. The PSEA casts the PSC in the role of reviewing decisions made under its authority, which jeopardizes its objectivity in the conduct of such reviews. The confidence of employees in their access to an impartial body is eroded by the PSC's statutory responsibility for staffing. From the point of view of management, the PSC's responsibility for protection of employee rights incorporated in the PSEA inhibits the application of merit in the interest of management's need to employ competent staff.

A fourth objective to be sought in the allocation of responsibility for personnel management is the protection of the interests of public servants. Prior to the introduction of employee represen-

tation through collective bargaining, the PSC was assigned responsibility for the protection of the employee rights enshrined in the PSEA. Since the 1967 passage of the PSSRA, employees have gained confidence in their representatives to exercise influence on their behalf. Managers, too, have increasingly accepted their responsibility to deal with employee representatives on matters which affect employee needs or rights. In the context of today's public service, the intervention of the PSC on behalf of employee interests is inappropriate.

If there is a single overriding impression which has permeated our review, it is the lack of confidence in "the system", a great deal of which is due to inherent contradictions in roles, or experience which has reinforced the perception that current institutions cannot meet the needs of the public service. Those who found the degree of mistrust described in our working paper beyond belief underestimate the need for dramatic proof which will convince Canadians, and the managers and employees in the public service, that the public service personnel management system will respond to their needs.

The public service of the 1980's requires central structures which will be more responsive to the demands made on them, demands which are different from those which have been present over the past decade. Upheaval there will be, in order to carry out major structural change, but the cost of living with the limitations of the current allocation of roles will be much more devastating.

CHAPTER 11

POLITICAL PARTICIPATION

Citizens of a democracy have a right to take an active part in the political process; by their actions they assure a healthy, responsive democratic system of government. Today, no one would lightly propose the extinction of this right with regard to any individual or group.

Federal public servants, by law, are forbidden active participation in the political process except that they can be granted leave of absence to seek nomination and contest an election. Even this permission may be denied them by the Public Service Commission, in cases where political involvement could conflict with job responsibilities. The prohibition extends to any manner of political campaign activity in support of a political party or a candidate. Passive participation in an election is permissible; specifically, public servants may vote and they may contribute funds to a political party. Public servants may also take an active part in elections at the municipal level.

Simply because political participation is a right of citizens, we believe that this should be the principle that applies to public servants, only limited in the exceptional cases where any indication of partisan political interests would compromise the reputation of the public service for impartiality or would damage the individual's effectiveness as a public servant.

There are clearly—and not so clearly—identifiable cases where non-partisan behaviour is essential. The government of the day must be confident that its policies will not be publicly criticized by public servants who either advise on the formulation of policy or direct its implementation. Similarly, other public servants must refrain from partisan political activity to ensure continuing effectiveness of their duties. For example, when duties entail the

awarding of contracts, grants, or jobs, there is a risk that such decisions may be perceived as having been politically motivated.

The manner in which the British system regulates this matter provides an appropriate framework for the Canadian public service. That system gives complete freedom of political activity to some classifications, requires individual consideration of requests from those in a second group, and denies all political action to the remainder. We recommend

that the Public Service of Canada be divided into three groups, as follows:

Part I— those occupational groups in which the duties of all positions are sufficiently sensitive to require the denial of the right to participate actively in the political process to all incumbents;

Part II— those occupational groups in which the duties of the positions vary, so that neither a blanket denial nor complete political freedom can be supported;

Part III— those occupational groups in which the duties of all positions are such that incumbents can be permitted full political freedom.

The duties of employees in senior management positions have a direct effect on the public, either through the advice they give on matters of government policy or by their actions in implementing such policies. For this reason, they should not be identifiable in terms of political affiliation. We recommend, therefore

that the senior executive (SX) and proposed senior management (SM) groups be placed in Part I of the list, which prohibits participation in political activities.

Certain occupational groups cannot be so clearly categorized. They contain positions whose incumbents may quite properly be allowed to take an active part in politics and others whose duties are such that political activity would clearly be inappropriate. In this category, for example, would be employees in the Commerce Group whose duties involve awarding government grants,

employees in the Purchasing and Supply Group who are responsible for awarding contracts, and staffing officers in the Personnel Administration Group who are directly involved in the recruiting of new employees. Political action by members of such groups would be clearly incompatible with the exercise of these responsibilities. We recommend, therefore

that the following occupational groups be placed in Part II, where the right to freedom of political involvement would be subject to request by the employee and decision by the Public Service Commission:

**Commerce (CO)
Program Manager (PM)
Purchasing and Supply (PG)
Law (LA)
Economic, Sociology, and Statistics (ES)
Information Services (IS)
Personnel Management (PE).**

Employees in the remaining occupational groups do not perform duties that are in any way incompatible with partisan political activity. All employees given such freedom will continue to be bound by the Official Secrets Act and the Conflict of Interest Guidelines. We therefore recommend

that the remaining occupational groups be placed in Part III, and have full freedom of political action.

Those individual public servants who fall in Part II and whose political activities continue to be restricted must be able to relate that fact to the nature of their duties and responsibilities. No public servant should lose the freedom of political activity simply because other employees in the same group are denied it. Each such employee is entitled to a decision, based on the specific job content of the position.

The granting of freedom to participate actively in politics can only be carried out by an independent agency, visibly free from the influence of management and the government of the day. The Public Service Commission is an appropriate agency, in view of its role as an independent guardian of the merit principle, to carry out

this function. It is emphasized that the PSC would grant only freedom of action. Leave of absence is a condition of employment and therefore properly a matter for management's discretion, dependent upon conditions for leave of absence negotiated in collective agreements. We recommend

that employees in Part II occupational groups be allowed to participate actively in the political process subject to PSC approval. The PSC would decide on an employee's application following consultation with the employing department.

Freedom to participate should either be given without restriction or withheld. It would be very difficult to allow freedom for certain forms of political participation and not all. The public servant who participates in politics will be seen by the public in the same light, regardless of the extent of that participation. The public servant who works for a political party, whether by erecting a sign on his front lawn, working in a campaign office or actively campaigning has declared himself politically and will be associated with that political party. We therefore recommend

that public servants who are denied active political participation be allowed only to attend political meetings, make financial contributions, and vote. Those allowed freedom would have complete freedom, including the right to seek nomination as a candidate and to run for political office.

Whether granted freedom to participate or not, all public servants must be made aware of their rights with respect to political activity. No one should be left in the position of having to interpret laws, regulations, or guidelines to ascertain his or her status in this important area. If it is decided that some public servants will be allowed active participation in the political process, we recommend

that all public servants be advised immediately thereafter of the specific rights accorded them and that advertisements for vacancies and job descriptions make clear the precise degree of political participation permitted the incumbent of a position.

None of the above proposals would change the present freedom of all public servants to participate in political activity at the municipal level.

The restoration of political rights to public servants is not without risk. Some members of the public may well view it as confirmation of their suspicions that public servants are politically motivated in the exercise of their official duties. However, this perception is already held by many people and will continue to be, no matter what efforts are made to find a solution through legislation. There will continue to be politically active public servants, regardless of any law to the contrary.

We think it far more important to put legislation in step with reality by according to a great number of public servants the rights of political participation enjoyed by most Canadians than to perpetuate the present unenforceable system.

The views of intervenors on the question of whether public servants should be free to participate in partisan political activity ran the gamut. Some clearly believed passionately in their right to unfettered involvement and declared that no public service legislation would extinguish that right. At the other extreme was the view that partisan activity by any public servant was sufficient to cast a shadow on the political neutrality of the entire public service. Our experience has been that younger public servants are the most insistent on having the freedom to participate in the political process.

The Special Committee is not convinced that politically active public servants can, in absolute terms, leave their politics behind when they enter the work place. It is equally convinced first, that the country's interests are best served by a concerned and involved citizenry and second, that the limitations proposed in this report would provide at least adequate assurance of political neutrality in the bureaucracy's advisory and decision-making processes.

PART F

EMPLOYMENT PRACTICES

EMPLOYMENT PRACTICES

INTRODUCTION

In this section of the report we will provide details of our recommendations with respect to performance review and employee appraisal, staffing, training and development, and discharge for cause. Although many of these matters will now be governed by agreements of the National Staffing Council, we feel a responsibility to provide, in our report, the insights we have gained concerning needed changes in employment practices, as a result of our examination of those problems which managers experience in staffing their organizations, and which employees and candidates experience with respect to how they are managed.

CHAPTER 12

PERFORMANCE REVIEW AND EMPLOYEE APPRAISAL

The Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission issued a comprehensive policy on performance review and employee appraisal in June, 1979. This policy, developed after extensive consultation with departments, deserves the full support of public service managers.

Its effective implementation will require vigorous and sustained action. In our investigation we found all too few departments where performance review and employee appraisal were being effectively utilized. There is a large gap between the promise implicit in the new policy and the disappointing level of current supervisory response and commitment to the purpose it will serve. This was understandably a source of dismay to employees everywhere during our hearings. Considerable determination will be required to ensure that managers develop the necessary skills, and dedicate themselves to the process, and insist that their subordinate managers do the same.

Without the development of effective review and appraisal mechanisms, managers cannot meaningfully account for the management of human resources, or accurately judge employees' abilities and potential; training and development needs cannot be effectively identified nor competently organized; and a valid track record cannot be established as the basis for selection, assignment, release or demotion.

We fully endorse the policy on performance review and employee appraisal; there are, however, two aspects of the problem that we feel need particular attention.

First, if appraisal is to become a selection tool, it must be based on universal factors for individual occupational groups. Unless rating boards can relate appraisals made by one depart-

ment to those made by another, the value of appraisals will be limited in terms of interdepartmental application. Consistency can only be achieved when corporate management insists that departments use common factors.

Second, selection boards cannot obtain maximum benefit from appraisals unless appraisals contain information that allows comparison among candidates. It is difficult, if not impossible, to make the necessary comparisons when raters are confined to assessing candidates in terms of "satisfactory" or "highly satisfactory." A more effective system would be based on goals, and the ability of each individual to achieve those goals, with each rating amplified by narrative explanation. We therefore recommend

that corporate management establish factors to be assessed in individual occupational groups; and

that appraisal be based on goals.

CHAPTER 13

STAFFING

Introduction

Staffing determines who gets a job in the public service, who is promoted, who is transferred, and who is released when fewer workers are required. Staffing decisions directly affect people who apply for government jobs as well as the career progress, the pay, and the social and psychological satisfaction of public servants.

It is not surprising that the present staffing system has been harshly criticized: a public service staffing authority serves three clienteles—applicants for employment, employees and their bargaining agents, and the managers of government agencies who are responsible for achieving program objectives. There are frequent conflicts of interest not only between these clienteles but among individual members of each group.

Managers rightly view staffing as a key personnel management function and judge its quality in accordance with its impact on the efficiency and effectiveness of the programs for which they are responsible. Employees and their bargaining agents judge staffing against criteria of compliance with considerations of equity. Representatives of groups seeking special treatment because of past discriminatory practices or present disadvantages judge staffing against criteria of responsiveness and sensitivity to their interests and concerns.

The present staffing system is viewed by managers as slow, inflexible, and inefficient; by bargaining agents as misguided and inequitable; and by many employees as frequently failing to ensure that their qualifications are fairly and objectively assessed.

We have recommended that the authority to make appointments to and from within the public service be vested in the

corporate manager, and that the Public Service Commission be assigned the role of auditing staffing actions to ensure compliance with the merit principle and with applicable legislation. In this section we propose a statutory framework for the staffing system and make suggestions for improving the staffing process that would be inappropriate for inclusion in a statute.

We believe that the present system can and must be improved. To do so will require the balancing of the five considerations proposed by the Public Service Commission: efficiency, responsiveness, effectiveness, sensitivity, and equity, with the continued pursuit of excellence by implementing the merit principle.

But managers must accept the need for constraints on the exercise of managerial discretion in staffing which flows from the very nature of the public service; and employees and their representatives must realize that subjective judgements will inevitably play a part in the making of selection decisions.

Statutory Preferences

Existing legislation makes the Public Service Commission responsible for all staffing actions and for interpreting the merit principle and the best interests of the public service in the making of appointments. Priority treatment for certain groups is, however, mandated by the Act. These statutory preferences consist of:

- (a) absolute preference in appointments resulting from open competitions for:
 - (1) war veterans
 - (2) widows of war veterans
 - (3) Canadian citizens
 - (4) residents of the area served by a local office with respect to positions in that office
- (b) priority over all others for appointment to positions for which they are qualified
 - (1) employees returning from leave of absence, and employees displaced by employees returning from leave of absence
 - (2) former executive assistants, special assistants and private secretaries of ministers and of the Leader of the Opposition
- (c) priority for consideration for appointment to laid-off employees.

The absolute preference for war veterans and their widows was introduced in the 1918 Civil Service Act and continued in the 1961 and 1967 legislation. While this preference is not consistent with the merit principle, its persistence on the statute books for more than 60 years and the fact that we have received very little representation suggesting its modification or elimination and some suggesting it should remain, have led us to conclude that it would be unwise to propose a change at this time in the special treatment accorded this group.

We have recommended elsewhere in this report that the preference for Canadian citizens in open competitions be extended to all permanent residents of Canada. We recognize that many Canadians consider that public service employment should be restricted to Canadian citizens. While we do not share this view, we respect it and we consider that the matter warrants public debate.

We consider that the giving of preferential treatment to residents of the area served by a local office with respect to recruitment for positions in that office is consistent with considerations of efficiency, responsiveness, sensitivity and effectiveness and recommend no change in this preference.

The 1918 Civil Service Act authorized ministers to appoint their private secretaries and provided for additional payments to civil servants who were appointed as ministers' private secretaries. By regulation, ministers' private secretaries who were not civil servants were given the right to appointment to a position with a salary not less than that of head clerk when the minister ceased to hold office. The 1961 Civil Service Act extended to ministers' executive assistants as well as their private secretaries the right to priority appointment to a position in the public service and included these positions in the office of the Leader of the Opposition. The present Act gives the right to claim a public service position to special assistants as well as executive assistants and private secretaries of ministers and the Leader of the Opposition.

Ministers must have capable and knowledgeable personal staff to support them because our system of government imposes tremendous burdens on the time and energy of Cabinet members who are called upon to combine legislative, executive, and policy development roles. Because the prospect of preferential treatment in appointment to a continuing position may be an advantage to a

minister in attracting the kind of person he or she needs as personal staff, we recommend that the preference be continued.

Layoffs

The most important economic asset that most employed Canadians possess is their job. In addition to being the primary source of purchasing power, a job is, for most people, an important psychological and social benefit.

Employees and their bargaining agents are understandably insistent on ensuring that their interests are appropriately represented in the making of decisions about which jobs are to be abolished and which people are to be separated from the pay roll when a work force is reduced in strength.

A manager faced with a reduction in staff is, equally understandably, concerned to retain the most efficient and effective members of his work force, as well as those who have special knowledge or skills that are essential to the functions for which he or she will continue to be responsible. Public service managers may face the additional problem of implementing imposed reductions in force that are not accompanied by parallel reductions in the output expected and will, therefore, wish to retain the most competent and productive members of their staff.

The complex set of issues relating to layoffs in the public service has been viewed as a second order of priority problem because there have been, in recent years, relatively few instances of staff reductions in the public service. The civilian staffs of a number of defence establishments became surplus to requirements when these establishments were closed out. The transfer of Department of Veterans' Affairs hospitals to other jurisdictions is carried out with due regard for the rights of the staffs of these hospitals. The transfer of certain schools from the Department of Indian and Northern Affairs to the Indian Bands which they served created problems that were dealt with on an ad hoc basis. The Manpower Adjustment Program of 1969-70 resulted in some 200 public servants being laid off. The 1978 staff reductions have resulted in more substantial reductions in staff.

In the next few years technological changes, as well as government policies, are likely to result in the abolition of substantial numbers of public service jobs. The kinds of decisions about

abolition of jobs and laying off of people that should be determined by the collective bargaining process, those that should be spelled out in legislation, and those that should be determined unilaterally by management or government are therefore important issues.

The Public Service Employment Act authorizes deputy heads to lay off, in accordance with regulations, employees whose services are no longer required “because of lack of work or the discontinuance of a function,” and directs the Commission to give employees who have been laid off priority consideration for appointment to positions for which they are qualified.

Regulations direct deputy heads to

- (a) select employees for layoff in accordance with “reverse order of merit,” i.e., to retain the best qualified employees
- (b) identify those employees who are being laid off who do not warrant priority for re-employment (such employees have the right to appeal to the Commission against being so identified) and hence are not given “layoff” status or preference for re-appointment
- (c) consider laid off employees for reappointment in “last off, first on” order.

The reverse order of merit basis for selecting those who are laid off, coupled with the tendency of some managers to use the occasion of a layoff to separate employees whose work performance has been less than satisfactory, has resulted in a certain stigma being attached to those placed on layoff lists, and a reluctance on the part of managers with vacancies to accept people on layoff status for appointment. Indeed, we were told of employees who believe that to be placed on a layoff list is to receive the kiss of death and who prefer to seek employment without being placed on a layoff list.

We consider that layoff status should be accorded only to employees who are, in all respects, qualified, willing and able to undertake duties appropriate to the group and level in which they are laid off. Our recommendations assume that only such persons will be accorded layoff status.

In the broadest sense, the size and shape of the public service must be determined by the government since it reflects decisions regarding government policy, program content, and levels of services that must be determined through political processes.

The decision to reduce a particular part of the public service may flow from a government decision to modify or eliminate a program; it may result from a decision to reorganize, taken either at the political or administrative level; it may stem from the transfer of a function to another jurisdiction or to another geographical location; or it may be the result of the introduction of new technology.

We consider that decisions about the numbers and kinds of jobs in the federal public service and the location of these jobs must remain the unilateral right of the government. When such decisions result in employees becoming surplus to requirements, we consider that the representatives of employees whose jobs are at risk should, through the bargaining process, be jointly responsible for developing the processes by which those whose jobs are to be eliminated are identified, and for developing the rules that will govern the treatment of laid-off employees with respect to re-employment in the public service.

We make no recommendations regarding the treatment that should be accorded the senior levels of the service—SX, SM and equivalent—which will not be embraced by the system of collective bargaining for staffing matters that we propose. In our view, redundancies at these levels can, and should, be dealt with by the corporate manager in the light of the particular circumstances of each case, having regard for considerations of equity, effectiveness and efficiency.

Bargaining agents in the private sector typically insist that reductions in force be implemented in accordance with the seniority principle. Public service managers are concerned that to lay off employees on the basis of seniority would result in a significant deterioration in the efficiency and effectiveness of the work force. We consider that the relative weight to be accorded to seniority and to merit, and the procedures to be used in determining which employees will be struck off strength as a result of a reduction in the size of the work force should be determined through discussion by the National Staffing Council.

The Public Service Employment Act requires the Commission “*to consider ... a layoff for appointment without competition in priority to ...*” The sections of the Act relative to priority for employees returning from leave of absence, and members of ministers’ staffs state that such persons “*are entitled to be appointed without competition and in priority to ...*” (emphasis added).

As a matter of practice, the Public Service Commission, in administering the layoff section of the Act, insists on departments with vacancies giving priority to layoffs. We feel that the wording of the legislation should be identical for all groups accorded priority treatment. We therefore recommend

that the corporate manager be given the right to lay off employees whose services are no longer required because of lack of work or the discontinuance of a function;

that the procedures and processes used to determine the order of layoff and to select the employees who are to be laid off be developed by the National Staffing Council; and

that employees who have been laid off be accorded by statute the right to appointment to any vacant position in the public service for which they are qualified in priority to all other persons except for those employees returning from leave of absence.

Tenure

It is an error to consider that tenure in the federal public service ensures that those on the public service payroll can only be separated from it by death or retirement. The tenure arrangements provided by the Public Service Employment Act provide those who have been appointed for an indeterminate period with certain protections against termination of their employment for arbitrary or capricious reasons and this is as it should be. But all employees subject to the Act can be rejected during their probationary period, released for incompetence or incapacity, separated because of disciplinary offences, and laid off when there is no work for them to do.

The Act provides for appointment for a specified period (term appointment) as well as appointment for an indeterminate period. Employees with term appointments are eligible to compete in closed competitions but they cease to be employees on the expiration of their term and are not entitled to the rights accorded laid-off employees. Further, term employees can be rejected on probation throughout the period of their term with one day of notice.

Statistical data available on the incidence of term appointments are not entirely satisfactory. It appears however, that employees appointed for terms of more than six months have accounted for between 5 and 7 per cent of total full-time employees under the Public Service Employment Act during the past eight years. In 1978, more than one-third of all appointments were made to term positions and the proportion of appointments from within the public service made to term positions rose from 16 per cent in 1976, to 36 per cent in 1978.

The original purpose of appointment for a specified term was to permit flexibility in adjusting a work force to fluctuations in its work load and to staff short term projects.

Term appointments can be abused when they are used to provide an extended probationary period to determine the suitability of an employee for continuing employment or to provide a mechanism for "back door" entry by-passing normal staffing procedures.

Some employees have been continuously employed in a succession of term positions for periods of 5 years or more. (We were told of some "term" employees with more than 30 years of service.) Such employees are denied the benefits available to indeterminate employees with shorter periods of service in the event of termination because of lack of work. This constitutes an injustice.

Present administrative arrangements for employment of term employees impose a substantial burden of paper work, much of which does not appear to serve any useful purpose. There is a need for managers to be authorized to hire casual labour for short terms. Such employees should not have the right to compete for positions within the public service nor should they have any layoff privileges. We therefore recommend

that legislation provide for two types of appointment to the public service

(1) casual employees who would be appointed for periods of six months or less and whose total period of employment could not under any circumstances be extended beyond six months, and

(2) employees who would be appointed to positions in the public service, the duties of which are expected to last for more than six months.

Our earlier recommendation concerning the possible suspension of certain qualifications for members of designated groups could be accommodated within the latter type of appointment. In such cases, there would be a conditional appointment as an employee. Confirmation would depend on successful completion of training or experience required to achieve full qualification.

Selection Standards

The existing legislation makes the Public Service Commission responsible for prescribing selection standards “as to education, knowledge, experience, language, or any other matters which in the opinion of the Commission, are necessary or desirable,” and requires that the selection standards “be not inconsistent” with the applicable classification standards. We have recommended in Chapter 8 that selection standards be made subject to agreement by the National Staffing Council.

Our mandate does not embrace the question of how classification standards should be established and we therefore make no recommendation on whether they should be developed through the collective bargaining process. But to have selection standards that are not consistent with classification standards would be ludicrous and we recommend

that the legislation continue to direct that selection standards be consistent with the applicable classification standards.

The Commission’s selection standards establish two levels of essential qualifications; basic qualifications and rated requirements. Applicants who do not possess one or more of the basic requirements are “screened out,” i.e., they are not given further consideration.

Rated requirements include knowledge, abilities, and personal suitability.

Seniority is generally accepted by employees as a fair method of selecting among a group of applicants whose qualifications are approximately equal. The seniority factor also recognizes that knowledge and abilities gained through experience are sometimes intangible but nevertheless real. The diagnostic skills of a techni-

cian, for example, are acquired over time by dealing with a range of faults, frequently under conditions of stress, but, important as they are, remain intangible and unmeasurable for all practical purposes.

Collective agreements in the private sector normally place substantial weight on seniority in determining access to higher paid work assignments.

We consider that seniority, defined as continuous service in the public service, is a legitimate consideration in making selections for many public service jobs.

We consider that selection standards should continue to provide for the evaluation of knowledge and abilities. The personal suitability factor should, we consider, be replaced by two new factors—sensitivity and potential for advancement.

By sensitivity we mean the ability to establish and maintain appropriate relationships with the clientele served and with fellow employees. In a position established to provide services to the general public or to a special public, the sensitivity of the employee to the needs of the client group, determines in large measure the public perception of the effectiveness and quality of the public service.

The sensitivity factor cannot readily be assessed during an employment interview since sensitivity to a selection board and sensitivity to the needs of a client or a client group are two different things. It can be measured by a review of past performance and by professional assessment.

Potential for advancement is an elusive quality and one that is difficult to measure with precision and objectivity. This factor should, we think, not be used for selections for most working levels or first line supervisory positions. We are convinced that it should be given substantial weight in selecting candidates for promotion from the Administrative Support category to the Administrative and Foreign Service category and for management level positions.

Determination of a person's potential for advancement, in the final analysis, rests on a subjective judgement based on a careful review of work performance to identify such characteristics as initiative, desire to achieve, ability to achieve established goals, assumption of increasing responsibilities, and the will and capacity to grow and develop both as a person and as a member of a work team.

Weighting of Factors

Existing selection standards provide substantial flexibility for selection boards to weight the selection factors in accordance with the demands of the positions for which selections are being made. It is our impression that selection boards make insufficient use of their flexibility in this respect.

In view of the wide range of different kinds of work included in most occupational groups, we do not think that the weighting of selection factors should be prescribed by the National Staffing Council. This weighting, which is of key importance to the quality of the selection process, should continue to be carried out by the selection boards. We recommend

that legislation empower the National Staffing Council to prescribe selection standards for occupational groups;

that selection standards incorporate the factors of knowledge, ability and, where appropriate, seniority, and any other factor that is appropriate for a particular occupational group;

that legislation limit the weight assigned seniority to no more than 20 per cent of the total available marks; and

that selection boards be empowered to assign weights to all selection factors, subject to the statutory limit on the weight for seniority.

Recruitment

Responsibility for recruiting to the public service is now vested in the Public Service Commission. The Commission has delegated to deputy heads its power to make initial appointments to positions in the Administrative Support and the Operational categories outside the National Capital Region, subject to the use of the local Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) office as recruiting agent. The Commission has also delegated the recruitment function to the deputy heads of major user departments in the case of some occupational groups in other categories.

Our proposals regarding institutional roles require that the recruitment function be assigned to the corporate manager rather than the Commission, and that the Commission, through its audit and investigation activities, ensure that recruiting activities are carried out in accordance with the merit principle and applicable legislation.

We consider that the legislation should require the corporate manager to ensure that adequate notice of employment opportunities in the public service is available to potential applicants, and that initial appointments to the public service are made in accordance with the merit principle, and empower the corporate manager to delegate the recruitment function where he considers it appropriate to do so.

Canada's federal public service, unlike its armed forces and the civil services of the United Kingdom and most continental European nations, attempts to apply the merit concept to the fitness of candidates for a particular position rather than for a life-long career that will typically involve different kinds of work at different levels of authority and responsibility. One consequence is that recruitment to the federal public service is not confined to entry levels but occurs at all levels in the hierarchy.

The Public Service Employment Act directs that vacancies be filled from within the public service except where, in the opinion of the Public Service Commission, it is not in the best interests of the public service to do so. Our proposals regarding the role of the Public Service Commission would make it inappropriate for the Commission to continue to exercise discretion in deciding when vacancies should be filled by recruitment from outside the public service rather than by transfer or promotion of those already in the service. We consider that judgments about when to recruit from outside should be made, not against the criterion of the best interest of the public service, but against the broader criterion of the public interest.

One of the important factors that the corporate manager will have to take into account in deciding whether to recruit from outside the public service is the availability of public servants who are qualified for the position to be filled. Much of the criticism of delays in completing staffing action for professional and technical positions requiring specialist qualifications is rooted in the present practice of conducting closed competitions for such positions in

order to demonstrate that there are no qualified persons within the public service before undertaking action to recruit from outside.

The corporate manager will need to assemble a group of staff officers who become expert in the supply and demand for groups of professional and technical specialists by maintaining close contact with departmental managers, bargaining agents, and the private sector. These staff officers could provide advice not only to the corporate manager but also to employing departments and the National Staffing Council with regard to the employment in groups for which they have developed expertise.

The interests of management and the interests of employees will frequently not coincide when decisions must be made about whether to fill a position by outside recruitment or by internal transfer or promotion. Managers are understandably concerned over the importance of judicious introduction of people with new ideas and experience from outside their organizations in order to prevent the organization from becoming hide-bound and ingrown. Employees are likely to regard the introduction of new people, particularly at intermediate and senior levels, as reducing their promotion prospects and their access to training experience.

The statutory right of access to closed competitions enjoyed by members of the armed forces and the RCMP is defended by managers in many departments as necessary to ensure that skills and knowledge acquired at public expense are not lost to the public service when the low mandatory retirement age arrangement applicable to members of the uniformed forces requires them to separate and seek a second career. Civilian employees of the Department of National Defence, however, regard this provision of the legislation as unfair to them since their opportunities for training are much more limited than are those of members of the uniformed forces. We recommend

that the legislation be silent on the question of special access by members of the uniformed forces to civilian positions; and

that the legislation vest in the corporate manager the right to recruit from outside the public service when, in his judgement, it is in the public interest to do so, subject to any constraints agreed by the National Staffing Council.

The practice of requiring managers outside the National Capital Region to use CEIC offices as their recruiting agents for Administrative Support and Operational category staff has come under widespread criticism on two grounds: that it does not serve to implement the merit principle; and that the recruitment services provided are inefficient and unresponsive to the operational needs of employing departments.

Some CEIC officers appear to interpret their organization's goal of assisting unemployed people to find employment as overriding its responsibility to recruit for the public service in accordance with applicable legislation. In some cases, this has led to the public service being viewed as an employer of last resort to which otherwise unemployable people can be assigned.

Managers with operational responsibilities have, in our opinion, legitimate cause to complain when recruitment by CEIC's results in undue delay in filling positions with qualified staff.

On balance, we think that the corporate manager, as the recruiting authority, should continue to make extensive use of CEIC's to provide a centralized recruitment service for Operational and Administrative Support category workers. But management must insist that the CEIC's take seriously their responsibility to ensure that all potential applicants are aware of federal government job opportunities and to refer employed as well as unemployed applicants to departments.

We also consider that local managers should be authorized to recruit directly in accordance with the principle of open access to public service employment and appointment on the basis of relative merit, in any case where the service provided by local CEIC is judged by local managers to be unsatisfactory, and to keep a record for the use of CEIC management and PSC auditors which will show the specifics of unsatisfactory performance. We do not consider local managers should have to wait for time to correct inadequacies through the long process of first awaiting a PSC audit and then the time required to implement corrective action—departmental operations are too vital to sustain such delays in getting satisfactory services. And we consider that the use by local managers of “call back” lists, consisting of workers who have worked on short term projects, are judged to be efficient workers, and have indicated their availability for future casual work, should not only be permitted but encouraged where there is a recurring need for such staff. We recommend

that recruitment for the Administrative Support and Operational categories continue to be carried out through the CEIC's wherever the corporate manager considers it appropriate to do so;

that local managers be authorized to recruit directly where, in their judgement, the recruitment service provided by the local CEIC is unsatisfactory;

that local managers be encouraged to maintain and use "call back" lists where they have recurring requirements for casual workers; and

that the Public Service Commission audit the recruitment activities of CEIC's and local managers to ensure compliance with the merit principle and applicable legislation, and that audits be of sufficient depth and extent geographically and otherwise to reflect the full range of performance.

Access

This section deals with the access of public servants to promotion competitions. We recommended in Chapter 8 that the National Staffing Council prescribe guidelines for minimum areas of competition for each occupational group and that selection boards have the power to expand the minimum area of competition in any particular case.

The usual approach to the determination of the area of competition has been to attempt to establish an area that will include a sufficient number of fully qualified candidates to permit evaluation of relative merits of a minimum number of candidates.

This approach is consistent with considerations of efficiency but does not necessarily ensure that sensitivity, equity, and effectiveness are taken into account. Appropriate weight should be given to all of these in choosing a field of competition.

Where selections are being made to provide service to the general public or to a particular clientele, the area of competition should ensure that candidates with the required sensitivity are attracted. It is not necessary, for example, that those who provide services to indigenous people be themselves indigenous, but it is

essential that they be sensitive to the needs of the indigenous community. The desire of indigenous people, disabled people, and other disadvantaged groups to be appropriately represented in the public service at all levels means that care must be taken in establishing areas of competition to ensure that members of such groups are not eliminated either by prescribing qualifications that they do not possess, or by defining a field of competition that excludes them.

Consideration of equity requires that competition boundaries not be drawn so as to cut off promotion opportunities for certain employees. For example, a CR in any department at a given location should have similar promotion opportunities to CR's in other departments at that location. Competition boundaries for higher-level CR positions should therefore be determined after consideration of the need to open such competitions beyond the boundaries of the department in which the vacancy has occurred, in the interests of equity to employees of other departments.

Considerations of efficiency require that determination of the area of competition have regard for the cost of the competition both in terms of money and of the length of time to complete it, as well as the cost of relocation of a successful candidate, where the geographical area of the competition is extended. But the additional costs associated with widening the area of competition must be weighed not only against the possibility that a more restricted competition might not produce a qualified candidate but against the relative importance of expanding the field in pursuit of the principles of equity, sensitivity, and effectiveness.

We recommend

that the National Staffing Council have regard for four considerations—effectiveness, sensitivity, equity, and efficiency—in establishing minimum areas of competition and that selection boards establish the field of competition for a particular selection in the light of these considerations.

Limitations on Access to Competitions

It is the current practice to restrict access to many competitions either to employees at certain levels in certain occupational

groups or to employees at or above certain salary levels. This practice is defended on the grounds that some restrictions on access to promotional competitions are essential to reduce to manageable proportions the burden of evaluating the qualifications of candidates.

In today's public service, many employees see their careers as including work in several different occupational areas. Clerks may wish to work as technicians; technicians and professionals may aspire to become program managers; and managers with a professional or technical background may wish to return to their professional or technical speciality. This sort of movement helps build a healthy public service and is to be encouraged. Also, many public servants today are overqualified for the positions they hold, and this tendency is likely to become more pronounced.

Restriction of access to competition based on salary levels leads to indefensible situations because the salary levels of occupational groups move independently and there is no necessary relationship between a particular salary level and the knowledge, skills, and abilities relevant to the duties of a vacant position. In addition, limitation of access to promotion opportunities based on salary criteria is likely to have a greater adverse effect on women than on men.

Limitation of access to competitions in terms of group, level, or salary should be abandoned.

A careful specification of the essential qualifications required for a vacant position, such as precise knowledge, specialized experience, and specific abilities will tend to reduce the number of candidates by forcing potential applicants who do not possess these qualifications to screen themselves out. Written screening examinations can be used, where appropriate, to eliminate from further consideration those who do not possess the essential qualifications to the required degree.

The use of academic qualifications as a selection factor should be confined to those scientific and professional groups where academic status is relevant to the work to be performed and where experience cannot be regarded as an appropriate substitute.

We recommend

that access to promotion competitions not be restricted by group, level, or salary criteria, and that academic qualifications be used only when required.

Streamlining the Promotion Process

Current selection procedures result in much duplication of effort and substantial delays in the selection and appointment of the successful candidate. The current absolute minimum period of 60-80 working days to fill a job is unacceptable by any standard. Typically, all phases of the promotion competition process are carried out whenever there is a vacancy even though similar vacancies have occurred in the recent past and further similar vacancies can be predicted for the future.

Eligible lists of qualified candidates can be established but they are seldom used for internal promotions within departments and almost never for the promotion of employees across departmental lines.

This is so because appointments from an eligible list must be made in accordance with the order of merit in which the names appear on the list. A manager who did not participate in the selection process that established the eligible list cannot be assured that the person whose name stands highest on the list is the person best qualified for this particular vacancy.

We propose the introduction of competitions to establish inventories of qualified candidates for positions with similar duties. Thus, for example, there would be an inventory for CR 3 pay clerks, and an inventory for PE 3 staffing officers rather than inventories that attempted to cover the whole gamut of work embraced at the CR 3 or the PE 3 levels.

The corporate manager, as the staffing authority, would forecast probable requirements by group, level, speciality, and geographical area, and conduct competitions to establish inventories of qualified people sufficient in size to meet the anticipated requirements for a period of one year. A manager with a vacant position would select and appoint from the inventory the person best suited to that vacancy. When the inventory was reduced to a predetermined minimum level, a new competition would be conducted to bring it back up to the level required to staff anticipated vacancies for the ensuing year.

Candidates not selected as a result of the competition for the inventory would have the right to appeal, but the selection by a manager of a person for appointment would not be appealable.

We recommend

that the corporate manager establish prequalified inventories in those groups, levels, and specialities where this would contribute to efficient and effective staffing;

that the number of qualified candidates in prequalified inventories be limited to the forecast number of vacancies for the ensuing year;

that a new competition be held when the inventory has been reduced to one-third of its original size;

that candidates unsuccessful in the competition to establish the inventory be given the right of appeal;

that managers be authorized to select from the inventory in accordance with the individual needs of the department; and

that there be no right of appeal against the manager's selection from the list.

Notification of Competitions

It is axiomatic that all those eligible to enter a promotion competition should be made aware of the competition. Over the years it has been a recurring complaint of public servants that they are not always informed of competitions in which they are interested until after the closing date.

The Public Service Commission has improved the speed of transmitting its posters by a new automated notice system but the problem of ensuring that competition notices are posted and remain posted on bulletin boards at work sites remains.

We believe that the collective wisdom of management and bargaining agents should be marshalled at the National Staffing Council to address this problem.

Selection Board Procedures

Selection boards perform the important function of judging the relative merit of candidates. The board's selection will, in most instances, result in the person selected being appointed, even

though the actual power to appoint is vested in a delegated officer of the employing department rather than in the board. It is absolutely vital that fully qualified people be selected for appointment to and promotion within the public service. It is therefore imperative that selection boards be composed of competent people who have available, and know how to use, appropriate selection tools.

Selection boards must be chosen with care. The manager or supervisor responsible for the work of the vacant position must be a member of the board. He or she cannot delegate the task of building a productive and efficient work team, and is the only person who has a full knowledge of the weaknesses and strengths of the present staff and of the special sensitivities needed for the position.

At least one member of the board should have expertise in the staffing process while other members may be chosen for their special knowledge or expertise in relation to the duties of the position or for their special understanding of the needs of candidates from special groups such as indigenous people.

When members of such groups as women, indigenous people, and handicapped people are likely to be applicants one of the board members must, where possible, be from the particular group.

Once appointed, the board must schedule sufficient time to review the qualifications required for the position, to decide on the area of competition and the weighting of factors in the light of the required qualifications, and to decide on the selection techniques that will be used.

Selection Techniques

The selection techniques most commonly used in the public service are the interview and written examination. The written examination is frequently used as a screening device in open competitions which are expected to result in large numbers of applicants and less frequently in closed competitions. Provided that the subject matter tested is relevant to the knowledge, skills, and abilities required for the position to be filled, we consider that the written examination should be used more extensively to reduce the numbers of candidates whose relative merit must be assessed by

more costly procedures and to test knowledge. The interview is not a particularly sensitive technique for forecasting probable success in a new activity or for distinguishing between the relative merits of candidates with approximately the same qualifications. But retention of the interview by a selection board as the final step in the selection process is essential not only to permit the manager to evaluate some of the intangible elements that determine in large measure whether a newcomer will be an asset or a liability to a work force but also to permit candidates to make judgements about whether they will be comfortable in the work group for which the selection is being made. It is important that the discussion during the interview be related to the work to be performed and to the qualifications, skills, and abilities required for the work.

Other selection techniques available include evaluation of work histories, assessment of appraisals, and assessment of the results of psychological tests.

Sophisticated and expensive combinations of selection techniques such as those developed by the Public Service Commission's assessment centre to assist in selecting participants in the Career Assignment Program and for certain other programs can be tailored to measure the particular characteristics known or believed to be related to successful performance of particular kinds of work.

The expensive and time-consuming procedures of the assessment centre have, we feel, a very real place in the selection procedures for certain kinds of appointments. The centre should, however, be utilized only where the corporate manager has agreed that it is appropriate to do so and selection boards should not be authorized to use the services of the centre on their own authority.

Above all, we consider that selection boards should carefully review the work histories of candidates. We therefore recommend

that the use of performance review information be made mandatory in the selection process.

Weighting of Factors

It will be the task of the selection board to decide the weight to be attached to knowledge, abilities, sensitivity, potential for advancement and seniority (observing that no more than 20 per

cent of the total marks may be assigned to seniority). This weighting will be determined after consideration not only of the work to be performed but also of the work environment. The work environment will include the manager's evaluation of the strengths and weaknesses of the present staff and the need for sensitivity flowing from interaction with clients, colleagues, superiors, and subordinates. We therefore recommend

that selection boards attach weights to the factors set out in the relevant selection standard after consideration of the work to be performed, the characteristics of the present staff, and the nature and extent of interactions among staff members and the clientele served.

Post Selection Procedures

In order to implement the recommendations regarding full disclosure and counselling made in Chapter 9 of this report, the names of selection board members will have to appear on appeal notices and selection boards will have to ensure that relevant portions of the board's records are available if requested by unsuccessful candidates, and that board members are, where feasible, available if requested to meet with a candidate and his or her representative.

Training of Selection Board Members

It is, we feel, impractical to propose that all selection board members be required to undergo training in selection and interviewing techniques. We feel it is important, however, that at least one member of each board be certified as competent in these techniques. We also consider that all future personnel management courses should include training in selection and interviewing techniques, in the interest of improving the quality of the selection process. We recommend

that at least one member of each selection board be certified as trained in selection and interviewing techniques; and

that future personnel management courses available both to personnel officers and managers include training in selection and interviewing techniques.

Transfers

Transfers, defined as the appointment of an employee to another position with approximately the same maximum salary, have in recent years accounted for more appointments than have promotions. In 1978, for example, there were 50,000 lateral transfers compared with 34,000 promotions.

Managers view transfers as an essential element of flexibility in the staffing system that contributes to effectiveness and efficiency by filling vacant positions quickly with willing and qualified employees and assists in the training and development of staff.

Because selection for transfers are typically not made as a result of formal competitive processes, and because employees who consider they have been adversely affected by a transfer have not until recently had redress, many employees and unions regard the transfer device with suspicion and consider that it can be, and is used, to subvert the principles of merit and equity.

We concur in the view expressed by the Public Service Commission that the problem with respect to transfers is to design policies and practices that will enhance equity without either adding to the complexity and the time consumed by the staffing system or undermining the ability of managers to manage.

There are wide differences of opinion among bargaining agents with respect to what constitutes appropriate policies and practices regarding transfers. These differences reflect the views of the members of the different bargaining groups which are, in turn, based on differences in age distribution, and in attitudes toward mobility. There is, likewise, no unanimity of view among departmental managers with regard to their appropriate use, because operational requirements for employee mobility vary widely in different parts of the public service.

We have recommended elsewhere that transfer should be subject to collective bargaining and that there should be a right of appeal against selections for certain types of transfer. As a first step, the National Staffing Council should adopt a consistent definition of transfer, one which could be applied across the

service. We consider that transfer policies should be developed on an occupational and geographical as well as on an organizational basis and should take account of the eight types of transfers identified in our working paper. We consider that these policies should also take account of differences in duties and in organizational distance.

Probation

We have recommended in Chapter 8 that determination of the duration of probationary periods and the circumstances in which probationary periods may be extended be determined by collective bargaining. The probationary period is an integral part of the selection process—a practical demonstration that the selected candidate is able to discharge in an acceptable manner the full range of duties of the position. Probation provides the supervisor with an opportunity to judge the probationer's performance before confirming the selection.

Employees under probation must understand very clearly what is expected of them, what the duties of the job are, what training they will be given, what level of performance is expected, and how performance will be measured. Such an understanding can only be obtained through a meeting between the employee and the supervisor to establish and record:

- the employee's duties, responsibilities, and authority
- the goals to be achieved by the employee during the probationary period
- the training and counselling the employee is to be given during the probationary period
- how, when, and by whom the employee's performance will be evaluated.

In addition to continuing discussions between the probationer and the supervisor in the course of their day to day relationship, two other formal meetings, one at the mid-point of the probationary period and the other at its end, should be arranged to enable the employee to bring forward any difficulties encountered in meeting the established goals and the supervisor to advise and

counsel the employee on the strengths and weaknesses of his or her performance. We recommend

that the probationary period commence with a formal meeting between the supervisor and the employee which results in the recording of the goals established for the employee, the training that the employee will receive and how and when performance will be reviewed, and that the probationary period not be deemed to have started until such a meeting takes place.

At present, employees in the public service undergo a probationary period each time they are appointed to a new position. If such employees are rejected during probation, they have no right to be reinstated at their former level, and in fact, face the prospect of being out of a job.

We regard this as inequitable and recommend

that a person who was an employee of the public service immediately before being appointed to a position from which he or she is rejected during his or her probationary period have the right to be appointed to a position at his or her previous group and level.

We would expect that the probationary period agreed by the National Staffing Council would continue to differ as between different occupational groups and types of positions. We think that the length of the probationary period should be expressed in working days exclusive of off-the-job training time, because the essence of probation is to permit practical demonstration of ability to do the job.

We consider that the length of probation should be finite and that it should seldom, if ever, be extended. In our opinion, probation should only be waived when the employee has clearly demonstrated the ability to perform at the level determined during the initial meeting with the manager and when all relevant training has been completed.

CHAPTER 14

TRAINING AND DEVELOPMENT

We approach our responsibility to report on our review of training and development as much in sorrow as in anger. The competency, effectiveness, and the public perception of a public service, correlate directly with the training and development of its managers and employees. In our armed forces and RCMP, ensuring thorough training is as basic as providing food for the stomach to forces in the field. In the private sector, the training of employees to the level required to do the job competently is as much a cost of doing business as is providing retail outlets for a firm's products. It is equally basic to the way of managing that staff effectiveness is maintained and that the future need of the organization for managers is not left to chance but made secure by developmental programs.

It is beyond understanding how governments and Treasury Boards have failed to recognize not just the power of training but the fundamental requirement for the continuous training and development of staff, in the interests of economy and effectiveness. An improvement in productivity of even 1 per cent would yield savings of millions of dollars in salaries, accommodation, travel, and related costs; theoretically, the savings could be in the order of \$100 million. /

Effectiveness of the public service on the dimension of the public's perception of the public service has a value, in terms of the country's cohesiveness, that is incalculable. We view the current public antipathy to public institutions as highly corrosive in terms of the capacity of these institutions to work effectively in the interests of a society they have been created to serve. While the cause is a complex of reasons, one of the reasons is the quality of interaction between the public and public service employees. In

respect to our published working paper and the Lambert Commission Report, which identified shortcomings in public service administration, certain academics and other independent people, including the PSC, stated the Canadian public service is not what it has been painted and that we have only to examine the situation in other western democracies to understand how well-served are the Canadian people. In the sense that the people and the government are not satisfied, the above commentary is not relevant. The public and the government demand more; therefore, ways must be identified to achieve it. The obvious route is to ensure that employees are well-trained and that there is always an adequately trained pool of people available to fill managerial and higher level technical and professional openings.

Once a good standard of living can be maintained at a reasonable cost and all Canadians who want to work have the opportunity to do so, nothing will likely reflect more credit on a government in the eyes of a citizen than a competent public service. Thus, there are compelling reasons for improvement, regardless of the present level of public service performance, either in absolute terms, or in comparative terms with respect to other nations.

Our review of training excluded consideration of training at certain large departmentally-operated training schools which provide training for such staff as tax auditors, coast guard employees, air traffic controllers, radio operators and electronic technicians. We left these aside as special cases to which we could make no useful contribution. Reports on them which came to our attention were universally favourable. With the exceptions mentioned, we now look at the general approach to training and development.

Except at the level of organization where program plans are executed—at the working level—training and development is often viewed as a necessary evil. The higher one goes in the bureaucratic pyramid, the more evil it becomes until in some quarters it seems to be viewed almost as an unnecessary evil. Toleration of it, probably lip service too, there certainly is—witness the more than \$91 million reported spent on training in 1977-78—but understanding and commitment is quite another matter. (A substantial part of that \$91 million is spent by the few large training schools mentioned previously).

The PSC, the agency responsible for the Staff Development Branch, is clearly devoting considerable attention to the subject, especially senior management training. The illustrative material contained in its brief to the Special Committee indicates a very limited approach, however. Furthermore, it seems to the Committee that the Treasury Board—the employer—should state the policy and the requirements, or the essential learning goals, which the training experts would convert into a training plan. The Treasury Board was silent respecting the serious issues raised in our working paper and on expectations for the future.

One of the sad and frustrating aspects of this already disappointing picture is that professional expertise is not lacking in the central agencies; these are people who know how training should be planned and executed and who know, probably better than most, the nature and extent of current deficiencies, including the inferior quality of evaluation of training activity. It is a mystery as to why this professional expertise is insufficiently used.

The result of this vacuum is that we approach the use of human resources as we do the tires on our car—the tread wears thin over time and the tire becomes useless—even unsafe—and we discard it: the analogy is imperfect; some of us do attempt to prolong the life of tires by caring for them—switching them and keeping them inflated. It is imperfect in another sense—when the tire is no longer of any use, it is thrown away. However, we do not discard the employee who is in a similar condition. At that stage, he or she is called deadwood and contributes to inefficiency, ineffectiveness, insensitivity to the public, and reduced morale amongst peers who must take up the slack.

The training of employees, we will attempt to show, must be viewed as an essential cost of doing business. Those who take the inevitable decision to cut training at the first sign of a cost-cutting drive, should understand the implications of their action on the quality of the public service. This phenomenon of false economy is difficult to explain but it exists. Public servants can recall incidents when construction of facilities, say a laundry, has been approved, then no staff allowed to operate it or, when travel was virtually barred and an army of inspectors, field auditors etc., sat at the headquarters with nothing to do. It needs to be realized that the somewhat hidden costs of *not* training will exceed the visible costs of training. This notion of maintenance costs is well-understood with respect to inanimate things such as buildings and equipment,

so the spending of money for those purposes is not questioned; it is far less so with respect to people.

For those who continue to question the need for training, especially for those in high places, or who treat training as perhaps desirable but not essential, especially in times of restraint, we offer the following list of training types according to purpose:

- (a) The public service emphasizes promotion from within (the infusion of new blood except at entrance levels is a trickle)—without a planned effort to train and develop employees and maintain their expertise, the quality of performance diminishes—especially visible in service to the public. The result this will have globally is self-evident. We call it creeping mediocrity.
- (b) Public service management has been told, in effect, to shed its chauvinistic ways in the interests of EOW, as indeed it should. But the achievement of attitude and behaviour change throughout the service requires a massive training (sensitization) effort. If we want EOW to succeed, this is part of the cost.
- (c) We are told that attitudes and behaviour stand in the way of providing opportunities to other groups, especially indigenous people and persons with handicaps. The change required equates directly to dollars. The distribution of a policy or telling people to please change their attitudes, we assert, will accomplish little. There is a cost to be borne for training that is clearly essential, and recognized as essential by the employer.
- (d) Public service staff have been told they are perceived by the public as insensitive, and to change their ways. This costs money—in the private sector as well, as we report elsewhere. (And it costs more money to determine if the training is achieving its purpose; and if the results fall short of requirements, more money must be spent to modify the training program).
- (e) Following on criticisms made by the Auditor General, the government has said more training must be given to financial staff (whose numbers are rather substantial).
- (f) Staffing officers must be trained to certification level or they cannot perform duties that are essential if positions are to be filled.
- (g) It is claimed that whenever a person without supervising or managerial experience is placed in a position requiring managerial skills and knowledge, he or she should receive some training to be at least minimally fit to manage. If this were to be done,

and it seems eminently reasonable to do so, there would be a substantial cost attached to it.

- (h) Managers in large numbers have stated to the Special Committee that they were, and are, inadequately (or not) trained to manage. Except for those few who believe managers are born and not made, it is widely accepted that the situation as we found it represents the general state of affairs. The price paid for countenancing the employment of untrained managers (and supervisors) is incalculable; it boggles the mind. The cost of training all managers up to a reasonable standard would be exceedingly high. Can we afford not to?
- (i) Every new appointee to the public service requires indoctrination and training. If that were done the cost would be significant.
- (j) A substantial portion of the training budget goes to the training of air traffic controllers, radio operators, electronic technicians, Canadian Coast Guard employees, and tax auditors. These costs seem unavoidable. An infinite variety of functions performed by employees are unique to the public service and the necessary skills and knowledge must be acquired through in-house training.
- (k) Developmental training is needed to ensure there are staff available to move into more responsible positions as they become vacant and thus assure continuity of operations.
- (l) Training of members of designated groups is an essential strategy if government objectives are to be achieved.

This list could be greatly expanded; as it stands, it is impossible to say that such training is avoidable without seriously compromising performance and government objectives. Yet much of it is neglected (so funds are not provided). Furthermore, despite the essential nature of training, training budgets are the first to be trimmed. What is more, having failed to provide adequate training so that people can perform at an effective level, we (the public, the government, Treasury Board, the PSC, senior managers in relation to junior managers, and junior managers in relation to more junior managers) castigate those people for not performing adequately. A Catch 22 situation, indeed.

Fortunately for individual managers, given this environment, our control systems do not reveal the extent of reduced productivity and effectiveness attributable to insufficient training and development. Productivity measurement tracks changes in produc-

tivity year by year compared to a base year, although base-year productivity can be substantially less than it could be if all staff were adequately trained.

It is self-evident that training of the kind described in the above limited sample is essential—not just ‘desirable’, but essential—if apparently important government objectives are to be reached. Considerable training is an absolute requirement for public safety and for the safety of employees against industrial-type accidents or for survival in remote and isolated posts. It is also self-evident that a high price, which ultimately converts to dollars wasted, is paid when managers generally are not equipped to manage and when staff competency erodes due to the passage of time and failure to compensate through training, where training is indicated.

There has been a fundamental inconsistency in the position of management where training is an essential element of achieving some particular end. Simply stated, through policy direction, management orders that certain things be done, then makes it difficult or impossible to do those things by virtue of its approach to training. Training is invariably the specified target of a cut-back when special restraint measures are necessary. It is not hard to see that this, in a roundabout way, is tantamount to saying “Implement government policy only to the extent your budget allows—but you will still be accountable for results.” Since one cannot get blood out of a stone, of course policy implementation suffers. Here is another Catch 22 situation for the manager, as well as the cause of cynicism and erosion of credibility in the system. If we want to cut the cost of making cars, we do not remove the carburettor or a wheel; we produce a smaller car and remove unnecessary frills. Thus, when it becomes desirable or necessary to reduce government expenditures, essential training should not be singled out for a deeper cut than that required for all other types of expenditures. We therefore recommend

that corporate policy recognize training and development as an essential cost of operations;

that corporate management policy and guidelines spell out in sufficient detail the expectations of government for training activity necessary to achieve operational goals and for its

evaluation; that it be a requirement of training for professional competency to be built in as now required, for example, in financial management; and

that corporate guidelines require that training not be sacrificed in times of financial cut-back any more than is justified in proportion to reduction in programs.

An alternative to this recommendation is to continue the traditional approach to training and development, including, as a first measure, the reduction in training in times of restraint. If this alternative is selected, it would be wise to portray this publicly as a conscious decision. We believe the public and the bureaucracy are able to accept with a degree of equanimity reductions in quality or level of service that clearly result from necessary action to curtail expenditure, but when quality or level of service declines without explanation, fault is attributed to the public servant.

In the preceding proposals we comment on the essential nature of training and development. We express a concern found throughout much of the public service, which we share, over practices that demonstrate it is not treated as such. We realize, too, that there are grounds for hypothesizing that this dysfunctional approach to training is attributable to top management's lack of confidence in the administration of training—that training needs are inadequately identified, that training does not achieve goals, in short that training money is wasted.

That hypothesis is discarded because there has always existed a simple device to correct obvious imperfections:—require that training be based on properly identified needs and permit no other training expense; require that training goals be established by managers; require that training modalities be designed by professionals; require that training be adequately evaluated. This solution has always been available and, if applied now, would ensure:

- that training is the correct strategy to achieve what needs to be achieved
- that training is so designed and organized that it achieves its goals at least cost
- that the employee performance review and appraisal process is the means used to identify the requirement for individual training

- that where training is required, it will be provided
- that no longer would trainees include those who undergo training for reasons they themselves do not know, because it was their turn, because it is a reward, because someone wanted them out of the way; or those who will be unable or not permitted to practice what they have learned on return to their place of work
- a constant evaluation of the value and effectiveness of each training experience.

We therefore recommend

that training administration be controlled through corporate management guidelines and review to ensure that training budgets reflect actual and minimum requirements.

If the essential nature of training and development is accepted, and the role of corporate management recognized as one of providing clear policy and guidelines with respect to its administration, then the means are available to ensure a more rational approach to training and development.

Our working paper proposed categorization of training, on the basis of its purpose, with policies to vary accordingly. Such a categorization is essential to a rational approach to training and development. We therefore recommend

that training and development policies be based on the following categorization of the purposes of training:

Remedial Training—training given to employees whose performance is unsatisfactory, to allow them to continue in their present positions or in other positions for which their qualifications may be better suited

Job-Related Training—training required of employees to ensure that they are able to perform their present function at an acceptable level

Safety Training—training required to ensure that employees know how to meet safety standards in the work place

State-of-the-Art-Training—training given to ensure that an employee remains abreast of changing technology

Retraining—training to help redundant employees acquire skills for a different position

Development Training—training given to employees to prepare them for future promotions, whether related to a specific position or to an ultimate career objective.

At least in the abstract, managers have a particular responsibility to ensure that performance standards are sufficient to achieve organizational objectives. This requires them to review individual and work groups' performance to identify areas where improvement is required. Training may be an essential first step where performance is unsatisfactory.

Employees must also be provided the necessary training associated with the introduction of a program change or an organizational improvement effort. Access to this training is at the discretion of management, consistent with managerial accountability for results. The employee's responsibility is to learn from the experience what is required to do his or her job. Access to such training cannot be made competitive; it is often most important to the weakest employee rather than the best. We therefore recommend

that managers be obliged to provide remedial training and job-related training essential to organizational performance.

Management and employees have equal responsibility for meeting safety standards. The provision of safety training is a management responsibility; however, bargaining agents must be prepared to provide support in terms of specialized expertise where necessary. We recommend

that government policy provide for safety training to be accorded the status of essential and high-priority training.

It is well understood that advances in knowledge and technology render a technical person's knowledge obsolete in a short period of time. If the half-life of the electronics expert is 3 years, then it is evident that electronics experts become something less valuable than the resource they were when first trained in very short order. Indeed their only value to the organization can sometimes be in

relation to the particular job they are currently engaged on. State-of-the-art training is generally recognized in our society as essential, a productive expense, and the responsibility of the employer. We therefore recommend

that state-of-the-art training be recognized as a legitimate and necessary cost of operations.

Retraining assumes importance where fluctuation in public service workload results in redundancy. While management is responsible for determining what work needs to be done, there is a concurrent responsibility towards displaced employees to train them for other duties wherever possible. The Canada Employment and Immigration Commission works with employers outside the federal service to support and encourage the retraining of laid-off workers. We believe no less should be provided by corporate management for its own employees. We recommend

that corporate management adopt a policy of retraining, consistent with best practice or with practices recommended to employers in the private sector.

In recognition of the shared interest of management and employees in the latter types of training, our proposals for the National Staffing Council include bargaining objectives, and access in relation to safety training and state-of-the-art training, and access to retraining.

Development training is directed towards future requirements of the service, providing a pool of trained candidates for promotion to higher level positions that become vacant. It is thus essential if there is to be continuity of operations. It is clearly a role of corporate management to assess continuously the future needs of the public service for staff, in terms of occupational groups and managerial and non-managerial levels. The information from analysis of this kind should be made available to assist departments to plan better for their future and individuals to plan their own careers, including the identification of training and development activity in the light of forecast needs in departments and in the public service. We therefore recommend

that corporate and departmental management publicize forecasts of staff needs;

that managers use the appraisal process to discuss with employees the training or development initiatives necessary for their advancement; and

that management make available development training directly based on forecast needs.

In recognition of the career advantage gained by employees who pursue development training which is a prerequisite to promotion, we recommend

that employees be selected by a competitive process for development training, with selection based on track record, previous developmental initiatives taken by the employee, and the employee's demonstrated capacity and desire to accept increased responsibility.

The technical, professional or specialist qualifications of people—of physicists, mathematicians, biologists—has not been questioned in this report, other than in terms of the need for state-of-the-art updating. The managerial qualifications of these and others who have managerial responsibilities have frequently been called into question in this report and in our working paper. The evidence suggests strongly that, first and foremost, government and Treasury Board failure to understand the requirement for managerial competency, functions of which are management skills and knowledge, is a root cause for the problems that beset much of the public service; that until the requirement is understood and remedial action taken, no amount of review by Royal Commissions, Task Forces, Special Committees, or special study groups will change the situation appreciably. In fact, the reverse is most likely true, since reviews of this kind, if they lead to no great improvement, do lead to upheaval, disillusionment, and a period of reduced productivity.

Currently, managers are not developed or trained to meet new managerial responsibilities. Those who aspire to management positions have no standard to match and must plan their own programs of development in a vacuum. Generally, employees expect promotion to a managerial job on the basis of technical excellence. In the absence of a clear philosophy of management, management training that is undertaken over-emphasizes the knowledge of systems

at the expense of ability to manage people. When new concepts of management are taught, the lack of this ability prevents the effective translation of the theory into practice. If, as recommended by Glassco, Lambert and the Special Committee, the strategy is accepted of substituting procedural control by managerial accountability for management, managers who are not fully competent will be required to assume the responsibility for managing people. Compulsory training of managers, consistent with the standards proposed as a consequence of adopting a philosophy of management, will be an essential early step in implementing that philosophy. We recommend

that training in personnel administration and human resource management be a prerequisite to appointment to a management position and that a program be undertaken to give present managers the required training.

Labour relations training now available to managers is usually systems-orientated and does not lead to an appreciation or understanding of the bargaining agent's position. Employee representative training by bargaining agents generally fails in the same way. Yet, appreciation and understanding of one another's position is vital to good labour relations. This can only come when managers and employees sit together to discuss and examine each other's positions and responsibilities. The labour relations structure which evolves from this kind of contact is able to withstand confrontation and its presence will shorten the period of conflict and increase the possibility of reasoned settlements. The cost of joint training is nominal when compared to the cost of a disruption in service. We recommend

that a program of joint labour-management training for managers and employee representatives be established by the corporate manager and bargaining agents.

Additional recommendations on the training of managers appear in the chapter on Philosophy of Management.

CHAPTER 15

DISCHARGE FOR CAUSE

Despite evidence to the contrary, the myth persists that it is impossible to fire a public servant. The point to be made in this section of our report is that public service managers have long had, and must continue to have, the power to discharge an employee who is unable or unwilling to perform.

Nevertheless, before taking such action, the circumstances which seem to warrant dismissal must be subject to a most careful review. Years of jurisprudence have placed the onus on management to substantiate its case in a very precise and detailed way. The consequences of discharge are so severe that a preponderance of evidence must support the decision to discharge an employee.

In the case of discharge for disciplinary reasons, management must prove that progressive disciplinary action has preceded the final, irrevocable action and, when discharge is recommended for incompetence or incapacity, must show that attempts have been made to improve performance or find more suitable duties.

Before an employee is discharged, therefore, a case must be established that will stand up under the scrutiny of an impartial review. Considering the possible consequences, this is undoubtedly a necessary restraint.

Managers must accept the responsibility for setting a standard of employee performance. Only in this way can the discharge of an employee who does not meet the standards be justified. Separation must be a last resort measure; a step to be taken only when all other efforts to improve an employee's performance have failed.

Under the PSEA, there are two grounds for dismissal:

- incompetence or incapacity
- political partisanship

Release or demotion for incompetence or incapacity is decided by the Public Service Commission, on the recommendation of a deputy head. Redress may be sought through the Public Service Commission Appeal route. The PSC can dismiss an employee for political partisanship after it has conducted an inquiry into charges which can only be brought by a candidate for political office.

A third ground for dismissal is for disciplinary reasons, which falls under the FAA. Action to discharge an employee for misconduct or disciplinary reasons can be taken by a department. Redress is through a grievance to the deputy head, with recourse to PSSRB adjudication.

To indicate the scale of separation activity, 80 employees were dismissed from the public service for incompetence or incapacity in 1977. Of the cases appealed to the PSC, 80 per cent were dismissed. Ninety-two employees were released for reasons of discipline. These figures testify that it is indeed possible to discharge an unsatisfactory employee.

Continued employment in the public service depends on the ability and willingness of employees to perform and to comply with conditions of employment in the public service.

Employees cannot be expected to achieve the required standard of performance without a clear understanding of the duties to be performed, and of the required results. Reviewing employee performance against goals is essential to the early diagnosis of performance problems.

If an employee's level of performance is decreasing, the manager must find out why. There are many forms of support at a manager's disposal to remedy performance problems. A simple clarification of goals, responsibilities, and authority may be all that is required. Closer supervision, coaching, or formal training may be necessary. In some cases of health problems, the Public Service Employees Assistance Program provides guidelines and a course of action for rehabilitation.

There will always be cases where no amount of effort will improve an employee's performance. It is at this stage that action to reassign the employee should take place. In the case of employees with a history of good performance in the public

service, it is reasonable to provide the opportunity for a second chance in another work environment.

All these steps are almost self-evident and, indeed, basic elements of good management, but they are frequently not taken. If they have been taken to no avail, there is no choice but to demote or release the employee. Here the employee needs a good understanding, through clear communications, of the action and the reason for it. Poor management practices and inadequate records will lead to management frustration because their decisions will not be upheld.

Under our proposals, the PSC would act as the guardian against political interference in personnel administration and determine whether an employee should be permitted to take part in political activity. Once this determination has been made by the PSC, its decision becomes a condition of employment. If an employee violates that condition, any required disciplinary action should be taken by management. Should the end result be discharge for cause, the grievance/adjudication avenue to the PSSRB would be appropriate.

Taken together, our recommendations leave management clearly responsible for decisions to discharge employees, whatever the cause, with employee recourse through the grievance/adjudication route.

APPENDICES

APPENDICES

Appendix A—The Work of the Special Committee

Appendix B—Representation

Appendix C—The Survey

Appendix D—Committee Staff and Consultants

Appendix E—List of Recommendations

APPENDIX A

The Work of the Special Committee

Separate Examinations

The announcement of the establishment of the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle stated that the government side and the union side were each to conduct a separate examination of the issues, in preparation for the deliberations of the Special Committee.

On the government side, two Committees were struck, the Working Group and the Steering Committee, chaired by the government representative, both composed of senior departmental and central agency officials. Between March, 1978, and December, 1979, these Committees examined employment practices under the PSEA, and developed proposals for improvement.

The Working Group and Steering Committee endorsed the view that the principle of merit needed to be tempered by additional principles—efficiency and effectiveness, sensitivity and responsiveness, equality of opportunity and equity. In the light of these principles, they proposed varied employment practices, illustrated by specific proposals for each occupational category. Heavy emphasis was placed on improved managerial competence in personnel management, as the key to change.

The resulting proposals were reviewed in detail by the Committee of Senior Officials, and were generally incorporated into the submission of the Public Service Commission to the Special Committee.

Among the bargaining agents it was acknowledged that each would need to make their own representation to the Special Committee, to reflect the particular needs of the occupations they represent. The bargaining agents met with the labour representative on several occasions to determine where they had a common interest in changes to the PSEA, and to develop a better understanding of one another's concerns.

The Special Committee—First Phase

The Chairman of the Special Committee was appointed in December, 1978. The three-member Committee decided, at the outset, to receive and examine the views of as many as possible of those involved in the administration of the PSEA, and affected by it. Accordingly, they invited submissions from, and meetings with, public service managers and employees, and with those outside the public service who had interest or knowledge which would be useful to the Committee's work.

We heard from those most knowledgeable about the legislation, policies, procedures, and practices. Among them were some who, in both their present and past capacities, have carried the responsibility for the design and implementation of personnel management in the public service. Views presented on behalf of organizations, including central agencies, departments and bargaining agents, covered virtually the whole spectrum of the Public Service Employment Act.

The experience of regional public service managers with the present personnel management system added a significant dimension to our study. In each of eighteen centres, we invited a group of managers to express their views on necessary improvements. More than two hundred and fifty managers were chosen to reflect a cross-section of departments, occupational groups, and other circumstances unique to personnel management in each centre.

Individual public servants, whether offering a managerial or employee perspective, presented views based on their own experiences and their observations of the experience of others. The differences in personnel management among the thousands of federal establishments across the country were underscored by the variety of perceptions among tradesmen, administrators, professionals, and others who work for the public service.

We received views from several groups of public servants, at various levels, who had taken the initiative to develop thoughtful briefs for the Special Committee. Their themes reflected the belief that improved personnel management is possible and, indeed, essential to the health of the public service. Federal employees gave of their own time to meet with the Committee, including the largest turnout we experienced—more than a hundred—who chose to attend an employee meeting in Vancouver rather than watch a Stanley Cup final hockey game.

We recognized, however, that public servants who were satisfied with personnel management were unlikely to tell us so. We therefore sought opinions through a telephone survey of a sample of public servants selected at random to represent a cross-section of public service occupations and levels, geographic and organizational locations (described in Appendix C). They replied, on a confidential basis, to a structured questionnaire, which isolated key issues on which employees had commented. In general, the dissatisfaction of those surveyed was directed at the system, not at individuals involved in its administration. They considered many managers ill-equipped to fulfill the obligations of managing people. Reactions in the telephone survey, only slightly less negative than those of individuals who submitted briefs and met with us, give little justification for denial of the dissatisfaction of employees with the employment practices of the public service.

The Working Paper

Published in November, 1978, the working paper had three major purposes:

- to report on the representations we had received,
- to identify problems which intervenors had considered crucial, and
- to focus on key issues for further consideration by intervenors.

The major portion of the working paper, then, was the description of the views put before us. There were cases where information brought forward had confirmed or contradicted opinions we had heard. In other cases, the views of individuals may have been based on their experience with personnel processes that had improved in the meantime. Nevertheless, the lack of confidence in present employment practices, expressed so consistently and so vocally by managers and employees across the country, clearly needed acknowledgement.

The Second Phase

Between October, 1978, and May, 1979, we delved deeper into the key issues we had identified. As well as receiving further views from selected intervenors, we examined the results of studies related to specific questions on which we needed further information, and related to successful personnel practice elsewhere.

Response to the working paper provided us with a test of the extent to which those involved with the personnel system acknowledged the problems we had catalogued. They also offered us further development of their proposals for change, in response to the issues we had raised. Those who spoke for the needs of women, indigenous people, and handicapped people with respect to their pursuit of public service careers added a dimension which had been missing in the first round of representation.

We sought from the private sector information about their approach to personnel management, from the point of view of those problems which we had found were most important to solve in the public service. From the academic world, we sought knowledge of economic, social, and political trends which need to be considered in the design of a public personnel management system for the 1980's.

To widen our knowledge of the strengths and weaknesses of alternative merit systems in other jurisdictions, we examined selected provincial government systems, and those of certain other countries. This work included a study of the evolution of the institutional framework for personnel management in our own public service.

We also examined the evolution of key concepts with respect to public personnel management—merit; career service; representative bureaucracy; organization theory; authority and responsibility for personnel management; management rights; and employee influence.

We needed further information to help us draw conclusions with respect to certain of our questions posed in the working paper. Within the public service, we examined the actual experience and statistics with respect to certain practices, such as use of term appointments and transfers. It was also important for us to understand the reasoning which had led to certain practices. Beyond the public service, we examined collective bargaining with respect to staffing matters, the use of seniority as a factor in personnel decisions, the assessment of potential for effectiveness and growth, and the selection and training of people who deal with the public.

APPENDIX B

Representation

The First Phase

With a view to securing a full appreciation of the nature of issues relating to its terms of reference, the Special Committee in February, 1978, sent invitations to a large number of individuals and organizations. Members of the Senate and House of Commons received invitations. Views were solicited from central agencies, departments and bargaining agents. In addition, crown corporations, commissions, and organizations representing special interest and professional groups were invited to respond. Provincial government Treasury Boards and Civil Service Commissions along with their respective bargaining agents also received invitations. By placing advertisements in Canadian newspapers and by utilizing the PSC's poster distribution system, people in the public service and in the private sector were requested to submit views. As a result of this approach, the Committee saw over 1500 individuals and received 351 briefs over a six-month period (March-August, 1978).

The following list shows the distribution of briefs by the type of intervenor:

<i>Intervenor</i>	<i>Number of Briefs</i>
Central agencies (The Treasury Board and the Public Service Commission)	2
Deputy ministers (heads of departments, crown corporations and agencies, and commissions)	15
Federal bargaining agents	10
Members of Parliament	2

<i>Intervenor</i>	<i>Number of Briefs</i>
Professional and women's organizations and associations	11
Provincial bargaining agents	6
Provincial Civil Service Commissions and Treasury Boards	4
Public servants and interested individuals	301

In order to ensure that the briefs would deal with issues in an open and frank way, it was widely emphasized that all submissions made to the Special Committee would be regarded with the utmost confidence. Some briefs, however, were made public by their respective authors, notably the Public Service Commission's brief and briefs from the following federal bargaining agents:

Canadian Air Traffic Control
Association Incorporated

Canadian Postmasters and
Assistants Association

Economists, Sociologists, and
Statisticians Association

Federal Government Dockyards
Trades and Labour Council (East)

Federal Government Dockyards
Trades and Labour Council (West)

Letter Carriers Union of Canada

Local 2228, International Brotherhood
of Electrical Workers

Professional Association of
Foreign Service Officers

Professional Institute of the
Public Service of Canada

Public Service Alliance of Canada

In the briefs submitted by individuals, a wide regional representation and a broad cross-section of occupational categories are well reflected. Senior executives, professionals, clerical staff and others voiced their personal opinions with respect to the merit principle and personnel management from hamlets and cities from coast to coast and into the Canadian Arctic.

The National Capital Region accounted for approximately 28 per cent of the total submissions while other regions tallied the following representation: 20 per cent from Ontario, 10 per cent from Quebec, 15 per cent each from the Prairies and the Maritimes, 10 per cent from British Columbia, and 2 per cent from the Yukon and Northwest Territories.

Most submissions covered the full range of the Special Committee's terms of reference, although some focused more on specific topics of greatest concern to the intervenor. A few individuals submitted case studies complete with voluminous documentation highlighting purported personal injustices resulting from entanglements with the staffing system. The extent of the consensus that emerged from submissions was quite remarkable and unexpected.

From March to July, 1978, the Special Committee travelled from coast to coast to meet with federal public servants and other interested parties. The Special Committee thus hoped not only to gain a better understanding of regional forces at play within the federal public service but also to gather quickly a reliable cross-section of critical opinions.

In an effort to hear a full range of views and recommendations, the Committee conducted open meetings with federal public servants in all cities visited. These meetings proved valuable in ascertaining the individual concerns of employees. Attendance at these meetings ranged from a low of four to as many as 125 people.

The Special Committee also invited views from a cross-section of public service managers in eighteen centres across Canada. Approximately two hundred and fifty managers, chosen to represent various levels, functions, and departments in the federal public service, took part in syndicate discussions with the Committee on many aspects of major issues relevant to personnel management. These syndicates proved especially useful, in that they gave the Committee a managerial perspective to the problems and issues which could not be expected at the employee meetings.

These exchanges of views with intervenors, coupled with the written representations, presented a sobering picture of personnel management in the public service, which was reflected in the working paper, published in November, 1978.

Response to the Working Paper

The Special Committee considered it essential to consider the response of key intervenors to the issues presented in the working paper. Representation received between December, 1978, and June, 1979, provided a test of the extent to which those whose stakes were highest in public service employment legislation, policies and practices experienced the problems described in the working paper. It also contributed greatly to the development of alternative solutions.

We received 45 briefs and held 59 meetings. It was important to us to solicit views from certain individuals and organizations, selected because of their interest in the result. Among those who offered well considered responses to our questions were the Public Service Commission, the Public Service Staff Relations Board, deputy ministers and the senior management of ten departments, five bargaining agents, and personnel directors from across the service.

We actively solicited views from organizations representing women, indigenous people and handicapped people. Fifteen such groups responded.

APPENDIX C

The Survey

Those who took the initiative to submit views to the Committee presented a range of opinions, for the large part critical of present personnel practice. It was important to verify how generally these opinions were held among public servants, as we realized that, by the nature of our task, those who were satisfied with personnel management were unlikely to make representation to us, unless their opinions were specifically requested. We therefore sought opinions through a telephone survey of a sample of public servants selected at random to represent a cross-section of public service occupations and levels, geographic and organizational locations.

A structured questionnaire was developed, to isolate key issues on which employees had commented, namely merit and staffing, training and development, the appeal process, and the role of managers in the personnel process. The sample of public servants (99 employees in the Administrative Support and Operational categories, and 70 in the Administrative and Foreign Service, Scientific and Professional, Technical, and Senior Executive categories) was derived from central agency files. A comparison with the population of the public service with respect to biographical characteristics illustrated that the survey sample was representative of the public service population. Each individual was contacted in June-July, 1978, by telephone, told of the purpose of the survey, and asked to reply on a confidential basis to the questionnaire, at a time and telephone convenient to the individual. The data was analyzed to determine the general reaction of the respondents, according to work location and occupational category. It was also analyzed with respect to variables related to the employee's experience with personnel processes. For example,

responses of those who had been promoted within the two previous years were compared with responses of those who had not.

Reactions in the telephone survey, only slightly less negative than those of individuals who submitted briefs and met with us, give little cause for complacent denial of the dissatisfaction of employees with the employment practices of the public service.

APPENDIX D

Committee Staff and Consultants

Secretariat

M. A. Bodkin, Executive Secretary
J. W. Morel, Government Secretary
L. E. Czernenko, Labour Secretary
C. Rhéaume, Administrative Secretary
A. E. Fenus, Research Officer
R. K. Moores, Special Projects

L. Salmon, Administrative Assistant
A. Calcutt, Secretarial
M. Caron, Secretarial
S. Kearney, Secretarial
B. Sammons, Secretarial
M. Sinotte, Secretarial

Editors

R. E. Beamish (English)
L. Parizeau (French)

Consultants

A. R. K. Anderson
J. Bellemare, Department of Justice
G. Foreman, South Australia Public Service Board

APPENDIX E

List of Recommendations

Chapter 3: A PHILOSOPHY OF MANAGEMENT

The Special Committee recommends

- 3.1** a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to the people of the public service as our most valuable asset—thus, management commitment to management of human resources is paramount, reflected in policies and action by concern for p. 52
- a climate conducive to effective and productive work, employee fulfillment, and the attainment of public confidence in employees' work
 - employees' right to contribute to decisions that affect them in the work place
 - the clear understanding of each employee with his or her manager as to the role and results to be achieved, accompanied by regular evaluation of performance
 - the right of employees to representation, and the value of working with employee representatives to identify and solve mutual problems
 - the right of employees who feel aggrieved to submit their grievance for further review, without fear of adverse consequences
 - recognition of variations in peoples' strengths, weaknesses and motivations
 - fostering of fair and equitable treatment of all, and ensuring equal access to employment, training and development, and career opportunities regardless of race, national or ethnic origin, religion, age, sex, marital status; creating an organizational climate that will prevent, eliminate, or redress disadvantages that beset certain groups of employees and that will encourage all employees to take a more active part in the advancement of their own careers
 - consistency, genuineness and integrity in human and organizational relationships.

- 3.2** a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to the importance of fully professional management in terms of knowledge, skills, and performance, expressed through **p. 53**
- the selection, promotion, and reward of managers on the basis of the quality of their managerial performance and contribution to the organization in terms of results achieved
 - an environment wherein each manager knows what is expected; wherein delegation, freedom to act, and authority to make decisions (and mistakes) are the norm; and wherein the manager is accountable for results
 - paramount concern for the most effective use of public resources, and that concepts of efficiency and value for money, of budgets as public money held in trust, are incorporated into the accountability of managers for the conduct of the public's business
 - reliance on self-direction and self-control, in preference to the centralized control of a superior authority, expressed through a collaborative approach to decision-making and review of results between management at all levels, including the corporate manager
 - emphasis on organizational improvement in recognition of varied situations and problems which face managers with respect to the mission of the organization and the human and financial resources available to it.
- 3.3** a philosophy of management that will establish the commitment of management at all levels to an overriding concern for demonstrably sensitive service to the public, as evidenced by **p. 54**
- sensitivity to the public need as a key criterion for the evaluation of managerial and individual performance
 - measures to increase citizen understanding of public policies and programs and to increase client and public participation in the development and assessment of programs.
- 3.4** that a statement of philosophy of management be jointly developed by corporate management and deputy ministers and that it be approved by the Cabinet so that there will be an agreed and consistent approach to management of the public service. **p. 56**
- 3.5** that steps be taken as a matter of priority to achieve the full expression of the philosophy in terms of management of people, delivery of services to the public, management systems, and control. This will be achieved if goals and action plans are established for each element of the published philosophy. **p. 56**
- 3.6** that corporate management establish for themselves and with departments a period not exceeding three years for reaching their goals. **p. 56**

- 3.7** that selection standards be revised to require evidence of a candidate's knowledge, aptitude, and ability to manage people. Emphasis must be laid upon a manager's ability to select, train, and develop staff with the abilities necessary to achieve program objectives. **p. 57**
- 3.8** that recognizing the importance to the organization of the capacity of people to grow and develop with experience and to assume steadily increasing responsibilities, potential for growth should be a factor in the selection process for managerial positions. **p. 57**
- 3.9** that selection boards assess competence in personnel management by evaluating the candidate's knowledge, aptitude, and ability (track record) in the management of employees, and assess, as well, the candidate's knowledge of good personnel practices and understanding of the obligations that managers must assume in relation to legislation, policies, and systems. **p. 57**
- 3.10** that the candidates for managerial positions be required to pass an examination that would test their knowledge of management principles and practices, including personnel management. **p. 58**
- 3.11** that the assessment centre technique become a part of the selection process for entry into more senior management positions. **p. 58**
- 3.12** that there be published, for the assistance of managers, potential managers, trainers, and educational institutions, a guide which shows in relatively concrete terms the skills, knowledge, and performance criteria for managers and the nature and implications of accountability. **p. 58**
- 3.13** that early action be taken to identify a distinct management group, with a classification and related systems that meet the requirement of a separate management identity. Positions in this group must be jealously guarded and preserved for those with management responsibilities. **p. 58**
- 3.14** that a formal training and development program be established for managers, based on departmental objectives, on a well-understood management philosophy, and on service-wide skill and knowledge requirements. Prior to promotion, managers should be required to take training to prepare them adequately for management of human resources; the particular requirements of training to be determined by an assessment of the individual's skills and knowledge shortfalls. **p. 59**
- 3.15** that senior management insist upon reviewing the effectiveness of human resources management. We underline the Pulic Service Commission's position that "only when the effectiveness of human resources management and the manager's accountability for it are measured and assessed will training and development needs be readily apparent. Performance appraisals must therefore be used to identify and plan training and development needs." **p. 59**

- 3.16 that consideration be given to the following techniques for developing competency in personnel management: p. 60

- “twinning”, wherever possible, a new manager with one who has established a solid “track record” in human resources management
- encouraging a career progression pattern such that it becomes demonstrably clear that experience in both line and personnel staff positions is the preferred career path
- rotating managers through the personnel organization on assignment
- using assessment centres for training purposes by way of the assessor role
- giving back more management responsibilities to line managers (e.g., grievance handling)
- recognizing managers who develop good backup candidates (e.g., through positive performance appraisals)
- exposing personnel specialists to line experience.

Chapter 4: INDEPENDENT AUDIT

The Special Committee recommends

- 4.1 an independent parliamentary audit of the overall system of personnel administration and management of human resources. p. 71

Chapter 5: MERIT

The Special Committee recommends

- 5.1 that legislation clearly indicate that the determination of merit need not be related only to candidates' qualifications for a particular set of duties, but also for a group of positions, as appropriate. p. 79
- 5.2 that permanent residents of Canada be eligible to compete on the same basis as Canadian citizens. p. 86
- 5.3 that first consideration be given to public servants for promotional opportunities for positions in bargaining units. p. 86
- 5.4 that competition for positions excluded from bargaining be opened simultaneously to those inside and outside the public service to establish an increased intake of up to 20% of positions filled. p. 86

5.5	that competitions be opened simultaneously to those inside and outside the public service where there is no reasonable likelihood of finding a highly qualified public servant, or where there is a specific need to ensure an intake from outside the public service.	p. 86
5.6	that legislation incorporate principles of sensitivity and responsiveness, equality of opportunity, efficiency, effectiveness, and equity as principles which are supplemental to merit.	p. 92
5.7	that the principles be incorporated in the preamble of the legislation.	p. 92
5.8	that the Public Service Commission continue to act on behalf of Parliament to uphold the merit principle.	p. 93
5.9	that a Parliamentary Committee be established to review reports of the Public Service Commission, which would provide full information concerning service-wide and departmental personnel management policies and actual results, with respect to their adherence to the merit principle, and to those principles which are permitted by legislation to supplement the merit principle.	p. 93

Chapter 6: ADAPTABLE PERSONNEL MANAGEMENT

The Special Committee recommends

6.1	that legislation permit employment practices to vary according to occupational group, department or agency, and location.	p. 96
6.2	that personnel practices be designed according to the specific requirements of the various occupational groups of the public service.	p. 99
6.3	that departments and agencies be given authority to establish employment policies and procedures appropriate to their needs, within a framework of service-wide corporate policy and employment practices for individual occupational groups.	p. 100
6.4	that personnel policies and support systems be adapted to the needs of regional locations, and that they be designed to foster the selection of persons with a demonstrated sensitivity to local issues, and that local managers should have a major influence on design of personnel systems.	p. 101

Chapter 7: EQUAL OPPORTUNITY

The Special Committee recommends

7.1	continuing analysis of the sources of inequality of opportunity which place members of designated groups in a disadvantaged position with respect to employment and career advancement.	p. 108
-----	---	--------

- 7.2 removal of discriminatory provisions found in the system. p. 108
- 7.3 comprehensive corporate management guidelines to assist and direct the efforts of departments to offer equal opportunity. p. 108
- 7.4 amendment of the PSEA to permit positive action and special measures. p. 108
- 7.5 amendment of the PSEA to allow (1) preference over all other candidates for appointment to the public service to be given to members of designated groups who possess the minimum qualifications for the position, (2) qualified members of designated groups to benefit from a statutory preference which would result in their being placed on a prequalified list, whether or not they are rated above the cut-off point which would normally result in placement on the list of enough candidates to fill the projected number of vacancies, and (3) suspension of certain qualifications for members of designated groups to be employed and trained, with confirmation of appointment contingent on successful attainment of the required qualifications. p. 108
- 7.6 that positions be identified to permit handicapped persons under the sponsorship of institutions or agencies to gain employment experience before entering the labour force on a permanent basis. p. 110
- 7.7 that the corporate manager provide to all departments a training package on p. 110
- (i) reviewing statements of qualifications and selection profiles to remove elements which discriminate against handicapped persons,
 - (ii) developing and adopting assessment techniques which do not discriminate against handicapped people,
 - (iii) the implications of various handicaps so that board members will know how to assess the real abilities of handicapped persons relative to the job and not be influenced by the handicap.
- 7.8 that corporate management widely advertise the provisions that are or can be made to assist handicapped persons. p. 111
- 7.9 that all departments be required to have personnel officers able to assist handicapped persons to present their qualifications effectively. p. 111
- 7.10 that each department ensure, when it is known that a handicapped person will appear before a board, that selection board members are briefed on the nature and implications of the candidate's handicap in order to prepare them psychologically and intellectually for an evaluation based on skills and performance rather than on disability. p. 111
- 7.11 that handicapped employees and applicants be included on all applicant inventories to ensure that they are not inadvertently overlooked for positions. p. 111

- 7.12** that corporate management examine the suitability of certain types of jobs for those with mental limitations and ensure that the job descriptions and selection criteria for such jobs are realistic. p. 111
- 7.13** that federal departments in which jobs exist, suitable for mentally handicapped workers, be directed by the corporate manager to set and meet goals for the placing of mentally handicapped people in such jobs. p. 111
- 7.14** that the probationary period be doubled in length for those persons with handicaps, at their request. p. 112
- 7.15** that the legislative preference for qualified members of designated groups be applied to handicapped persons for an initial five-year period with respect to appointment from outside the public service and to placement on prequalified inventories for both initial and internal appointment. p. 112
- 7.16** that consideration be given to the following definition, which resulted from a 1977 joint Public Service Commission/Manpower and Immigration study: p. 112
- «A physically handicapped person is one who has a physical disability, infirmity, malformation or disfigurement that is caused by bodily injury, birth defect or illness and includes epilepsy and, without limiting the generality of the foregoing, 'physical handicap' includes any degree of paralysis, amputation, lack of physical coordination, blindness or visual impediment, deafness or hearing impediment, and physical reliance on a seeing-eye dog or on a wheelchair or other remedial appliance or device which creates problems in finding employment which would not be encountered by a person of equivalent potential competence without the disability.
- A mentally handicapped person is one whose learning or comprehension capacity is significantly less than normally expected from someone of his or her age and experience, but who is capable of performing some tasks in a reliable manner under a reasonable amount of supervision.»
- 7.17** that the Commissioners of the PSC be given the authority to determine eligibility for the preference where disputes arise as to eligibility to claim a preference on the basis of these definitions. p. 113
- 7.18** that the corporate manager launch a strong publicity campaign within the public service to develop positive attitudes and behaviour and to promote the employment of handicapped workers. p. 113
- 7.19** that the corporate manager take immediate action to remove existing architectural barriers in all buildings where public servants work. p. 114
- 7.20** that sufficient funds be provided for technical aids, where necessary to permit handicapped employees to discharge their p. 114

duties as other employees, and that these funds not be artificially limited.

- 7.21** that managers, wherever feasible, accommodate the design of work and jobs to the lifestyle of Canada's indigenous people, for example, sharing jobs among several members of a band.

p. 115
- 7.22** that selection criteria be restricted to those required by the work, and give emphasis to unique skills which equip indigenous people for work in the public service.

p. 115
- 7.23** that selection boards adopt selection processes which will fully reveal and fairly assess the qualifications of indigenous people.

p. 115
- 7.24** that the national associations of indigenous people be informed of employment prospects in the public service and that a concerted effort be made to recruit indigenous people into the public service.

p. 116
- 7.25** that more than one indigenous person be recruited into a work team wherever possible to prevent the isolation of an individual.

p. 116
- 7.26** that the legislative preference for qualified members of designated groups be applied for an initial five-year period to Indian, Metis, non-status Indian and Inuit people with respect to appointment from outside the public service and to placement on prequalified inventories for both initial and internal appointment.

p. 116
- 7.27** that "indigenous person" mean a person who represents himself or herself to be

 - a) a Canadian status Indian
 - b) a Canadian non-status Indian
 - c) a Canadian Inuit, or
 - d) a Canadian Metis.

p. 116
- 7.28** that, where disputes arise as to the eligibility to claim a preference on the basis of this definition, the Commissioners of the PSC be given the authority to determine eligibility for the preference.

p. 117
- 7.29** that career development positions be allotted for indigenous employees to provide on-the-job training and job rotation to acquire abilities required for entry into the career stream.

p. 117
- 7.30** that indigenous public servants receive support for pursuit of job-related secondary or post-secondary education.

p. 117
- 7.31** that internal training programs be adapted to the particular needs of indigenous people.

p. 117
- 7.32** that the provision for suspension of certain qualifications be applied to indigenous people to permit their selection and subsequent training or education necessary for confirmation of their appointments.

p. 117
- 7.33** that the corporate manager play the lead in aggressive recruiting, focused so as to attract qualified women to all public service occupations.

p. 118

- 7.34 that the weighting of selection factors be governed not only by the requirements of a position, but also on the strengths and weaknesses of individuals on the same work team and that social goals also be taken into consideration, i.e., if there are no women on the work team, or in a particular organizational unit, then very serious considerations should be given to the necessity of having women or at least a woman on the team or in the organizational unit. p. 118
- 7.35 that no competitions be allowed to proceed unless the selection board, where feasible, is composed of both men and women, and that board members be required to gain knowledge of selection processes which enhance or hinder the likelihood of female candidates' abilities being fully recognized and fully assessed. p. 119
- 7.36 that volunteer work be given more serious consideration both in assessing a candidate's ability to perform the job and in assessing potential for development. p. 119
- 7.37 that a flexible approach to hours of work be taken where operational realities permit. p. 119
- 7.38 that organizational structures be modified to provide access to bridging positions which will allow high potential employees to develop the abilities required for their career advancement. p. 119
- 7.39 that job-related training and full-time education be made available to women employed in or recruited into the public service to provide them with professional, technical and managerial qualifications required for their advancement. p. 119
- 7.40 that the provision for the suspension of certain qualifications be applied to women, to permit their selection and subsequent training or education to meet requirements necessary for confirmation of their appointments. p. 119
- 7.41 that women have access to counsellors, experienced in the public service environment, able to advise them on job or career-related matters. p. 119
- 7.42 that the corporate manager maintain an inventory of qualified female candidates, from inside and outside the service. p. 120
- 7.43 that, in filling vacancies at senior levels, special programs be designed to attract qualified women from outside the public service. p. 120
- 7.44 that in order to accomplish and ensure equal opportunities within the public service for all Canadians, a single, integrated policy and program be established and implemented. p. 121
- 7.45 that corporate management exercise public service-wide program direction and guidance for equal opportunity; that is, (1) set policy and establish and distribute central guidelines and overall public service goals, (2) develop on a consultative basis with departments their goals and timetables, (3) review departmental results in terms of the goal achievement, (4) provide appropriate equal opportunity training and development for p. 122

public service managers and equal opportunity program staff, and (5) provide departments with the tools and data necessary to measure progress.

- | | | |
|------|--|--------|
| 7.46 | that corporate management, as part of the annual review of the performance of the deputy head, monitor and evaluate the success of departmental equal opportunity programs in bringing the participation of members of designated groups to required levels. | p. 122 |
| 7.47 | that in accordance with the roles proposed for central agencies, the PSC protect the intent and purpose of the principle of equal opportunity and related provisions of the Act, through investigation of complaints and independent audit of the effectiveness of the implementation of the corporate manager's and departments' equal opportunity policy and programs. | p. 123 |
| 7.48 | that functional if not direct responsibility for equal opportunities be assigned to an officer at the assistant deputy minister level. | p. 124 |
| 7.49 | that a separate organizational unit responsible for support for an integrated equal opportunity program be established in departments and that it report in line to a senior executive officer. | p. 124 |
| 7.50 | that the EOW and other equal opportunity staff be fully trained in their specialties, in accordance with specifications or a profile developed by corporate management. | p. 124 |

Chapter 8: COLLECTIVE BARGAINING OF STAFFING

The Special Committee recommends

- | | | |
|-----|---|--------|
| 8.1 | that the scope of collective bargaining in the public service be expanded to include negotiation of certain matters now under the PSEA. | p. 127 |
| 8.2 | that a new forum of collective bargaining be established to bargain staffing and related matters, and that this forum be called the National Staffing Council. | p. 128 |
| 8.3 | that the members of the National Staffing Council be:
<div style="margin-left: 20px;"><div style="margin-left: 10px;">i. a representative from each of the bargaining agents, certified under the PSSRA, whose members' appointment and related conditions of employment are currently governed by the PSEA,</div><div style="margin-left: 10px;">ii. representatives of the corporate manager in its capacity of employer. The total number of such representatives should not exceed the number of bargaining agent representatives. Not less than 50 per cent of their number should be departmental representatives.</div></div> | p. 129 |

- 8.4 that collective bargaining of subject matter normally take place at the level of the entire National Staffing Council. p. 130
- 8.5 that where the National Staffing Council decides that a matter is particular to one or several bargaining units and therefore could not have a public service-wide application, the Council should be empowered to establish sub-committees on an occupational group or category basis, composed of the responsible bargaining agent(s) together with the employer and appropriate departmental representatives to bargain the subject matter. p. 130
- 8.6 that the National Staffing Council be empowered to bargain all staffing matters except those whose negotiation is expressly prohibited by legislation. p.131
- 8.7 that arbitration be the method of impasse resolution. p. 131
- 8.8 that sequential arbitration be the variant of arbitration used by the National Staffing Council. p. 132
- 8.9 that the Public Service Commission assume the role of arbitration tribunal with regard to National Staffing Council issue disputes. p. 133
- 8.10 that the Public Service Commission act as the final step in a redress process against alleged misinterpretations or misapplications of National Staffing Council agreements. p. 133
- 8.11 that the National Staffing Council be empowered to determine the number and format of any intermediate redress steps preceding adjudication by the Public Service Commission. p. 133
- 8.12 that the Public Service Commission assume responsibility for monitoring National Staffing Council agreements, with the authority to veto articles which contravene the legislation. p. 134
- 8.13 that National Staffing Council agreements be amended on a cyclical basis, with the additional possibility of amendment of such agreements at any time. p. 134
- 8.14 that a Secretariat be established to support the work of the National Staffing Council. p. 135
- 8.15 that the mandate of the National Staffing Council include, but not be limited to, deliberation of the following matters: p. 135
- (i) selection standards
 - (ii) the definition of minimum areas of competition
 - (iii) the guidelines governing the circumstances in which open competitions are held concurrently with or instead of closed competitions
 - (iv) the guidelines outlining the selection tools (i.e. written tests, oral interview, etc.) desirable for the evaluation of candidates' qualifications against each of the selection factors of positions
 - (v) the determination of the duration of probationary periods for appointments to and within the public service including the determination of the circumstances in

- which probationary periods may be extended as well as the maximum duration of such extensions
- (vi) the definition of the types of appointments to be exempt from probationary periods
 - (vii) the rules governing order of layoff and recall
 - (viii) the duration of the notice of surplus status and the notice of layoff status
 - (ix) the rights of employees on surplus or layoff status including:
 - access of such employees to re-training
 - the maximum period of time that the name of a laid-off employee can remain on a priority layoff list; the minimum such period to be stipulated in the legislation as being one year
 - the circumstances in which an employee would forfeit his or her place on a priority layoff list
 - (x) the determination of those types of appointments which constitute transfers as well as those types of transfers which should be exempt from the competition and/or appeal processes
 - (xi) the determination of access to those training experiences which are categorized as *developmental training*—training given to employees to prepare them for future promotions, whether related to a specific position or to an ultimate career objective
 - (xii) the determination of access and objectives of those training experiences which are categorized as:
 - state-of-the-art-training*—training given to ensure that an employee keeps abreast of changing technology, or
 - safety training*.

- 8.16 that only those staffing and related matters whose deliberation would constitute an infringement of legislative provisions should be exempted from being deliberated by the National Staffing Council. p. 137

Chapter 9: REDRESS

The Special Committee recommends

- 9.1 that all redress actions for termination, or demotion for cause, be taken through the grievance procedure under the PSSRA, whether it be for discipline or for incompetence or incapacity. p. 141
- 9.2 that the review function of the PSC to investigate personnel matters for which there is no other redress available be continued. p. 142
- 9.3 that the corporate manager make available to all employees consolidated information on redress. p. 143
- 9.4 that appeal officers be appointed by Order-in-Council, and that appointment be made on the basis of a recommendation by the p. 143

Chairman of the PSC following consultations with the corporate manager and employee organizations.

- | | | |
|-------------|--|---------------|
| 9.5 | that remuneration be such as to attract experienced and knowledgeable people. | p. 144 |
| 9.6 | that appeal boards render their decisions within 14 working days. | p. 145 |
| 9.7 | that the Chairman of the PSC have authority to extend this period following consultation with the parties. | p. 145 |
| 9.8 | that appeal boards render oral decisions where appropriate, followed by written reasons. | p. 145 |
| 9.9 | that there be mandatory full disclosure to any unsuccessful candidate and/or the candidate's authorized representative, upon request, of all particulars relevant to the decision, including the selection board report on that person. | p. 146 |
| 9.10 | that release on abandonment of position be redressable through the grievance process under the PSSRA. | p. 148 |
| 9.11 | that where prequalified inventories are established, a right of appeal be given to individuals who believe that their names were improperly omitted from the inventory. | p. 148 |
| 9.12 | that the same redress avenues be open to the SX, and proposed SM groups as for all other employees. | p.149 |

Chapter 10: ROLES AND STRUCTURES

The Special Committee recommends

- | | | |
|-------------|--|---------------|
| 10.1 | that there be a Cabinet Committee, the Board of Management, whose corporate management responsibilities would encompass all aspects of personnel management, including the operational responsibilities now under the PSEA. | p. 158 |
| 10.2 | that an official of the rank and standing of the Comptroller General be designated as Secretary for Personnel Management. | p. 158 |
| 10.3 | that a member of the Board of Management be designated Vice-President, Personnel Management, with no other portfolio. | p. 158 |
| 10.4 | that corporate personnel policies integrate consideration of the full range of personnel specialities. | p. 159 |
| 10.5 | that corporate policies be developed in consultation with departments. | p. 159 |
| 10.6 | that corporate management ensure the meaningful participation of departments in collective bargaining and service-wide consultation with employee representatives. | p. 160 |

- | | | |
|-------|---|--------|
| 10.7 | that the Personnel Management Secretariat provide departments with performance indicators, and assistance in the review of personnel management performance. | p. 160 |
| 10.8 | that the Personnel Management Secretariat require from departments only that information which is clearly essential and demonstrably relevant to its mandate. | p. 160 |
| 10.9 | that the Personnel Management Secretariat represent the employer in labour relations. | p. 161 |
| 10.10 | that the Personnel Management Secretariat have responsibility for personnel management policies for groups excluded from collective bargaining. | p. 161 |
| 10.11 | that the corporate manager be responsible for the management of the senior cadre (SX and SM), and of groups designated as service-wide resources. | p. 162 |
| 10.12 | that the Personnel Management Secretariat provide central training programs and expertise to departments. | p. 162 |
| 10.13 | that the Personnel Management Secretariat be assigned responsibility for recruiting. | p. 163 |
| 10.14 | that departments be required to provide the corporate manager with the personnel information, drawn from departmental systems, required to support corporate management of public service human resources. | p. 163 |
| 10.15 | that the Personnel Management Secretariat assume responsibility for human resource analysis and planning, where a service-wide view is essential. | p. 163 |
| 10.16 | that the roles of the PSC include audit of corporate and departmental personnel administration and human resource management, in the widest sense; hearing of appeals; investigations of complaints and investigations on their own initiative; arbitration and review of the agreements under the National Staffing Council. | p. 166 |
| 10.17 | that the PSC have powers of revocation of appointments; arbitration and veto of National Staffing Council agreements; and be required to report to Parliament on the state of personnel administration and human resource management. | p. 166 |
| 10.18 | that the PSC be made up of a Chairman, one member appointed to represent the interests of the employees, and one member to represent the interests of the employer. | p. 166 |

Chapter 11: POLITICAL PARTICIPATION

The Special Committee recommends

- | | | |
|------|---|--------|
| 11.1 | that the Public Service of Canada be divided into three groups, as follows: | p. 172 |
|------|---|--------|

- Part I— those occupational groups in which the duties of all positions are sufficiently sensitive to require the denial of the right to participate actively in the political process to all incumbents;
- Part II— those occupational groups in which the duties of the positions vary, so that neither a blanket denial nor complete political freedom can be supported;
- Part III— those occupational groups in which the duties of all positions are such that incumbents can be permitted full political freedom.

- 11.2 that the senior executive (SX) and proposed senior management (SM) groups be placed in Part I of the list, which prohibits participation in political activities. p. 172
- 11.3 that the following occupational groups be placed in Part II, where the right to freedom of political involvement would be subject to request by the employee and decision by the Public Service Commission: p. 173
 - Commerce (CO)
 - Program Manager (PM)
 - Purchasing and Supply (PG)
 - Law (LA)
 - Economic, Sociology, and Statistics (ES)
 - Information Services (IS)
 - Personnel Management (PE).
- 11.4 that the remaining occupational groups be placed in Part III, and have full freedom of political action. p. 173
- 11.5 that employees in Part II occupational groups be allowed to participate actively in the political process subject to PSC approval. The PSC would decide on an employee's application following consultation with the employing department. p. 174
- 11.6 that public servants who are denied active political participation be allowed only to attend political meetings, make financial contributions, and vote. Those allowed freedom would have complete freedom, including the right to seek nomination as a candidate and to run for political office. p. 174
- 11.7 that all public servants be advised immediately thereafter of the specific rights accorded them and that advertisements for vacancies and job descriptions make clear the precise degree of political participation permitted the incumbent of a position. p. 174

Chapter 12: PERFORMANCE REVIEW AND EMPLOYEE APPRAISAL

The Special Committee recommends

- 12.1 that corporate management establish factors to be assessed in individual occupational groups. p. 182
- 12.2 that appraisal be based on goals. p. 182

Chapter 13: STAFFING

The Special Committee recommends

- | | | |
|--------------|---|---------------|
| 13.1 | that the corporate manager be given the right to lay off employees whose services are no longer required because of lack of work or the discontinuance of a function. | p. 189 |
| 13.2 | that the procedures and processes used to determine the order of layoff and to select the employees who are to be laid off be developed by the National Staffing Council. | p. 189 |
| 13.3 | that employees who have been laid off be accorded by statute the right to appointment to any vacant position in the public service for which they are qualified in priority to all other persons except for those employees returning from leave of absence. | p. 189 |
| 13.4 | that legislation provide for two types of appointment to the public service
(1) casual employees who would be appointed for periods of six months or less and whose total period of employment could not under any circumstances be extended beyond six months and
(2) employees who would be appointed to positions in the public service, the duties of which are expected to last for more than six months. | p. 190 |
| 13.5 | that the legislation continue to direct that selection standards be consistent with the applicable classification standards. | p. 191 |
| 13.6 | that legislation empower the National Staffing Council to prescribe selection standards for occupational groups. | p. 193 |
| 13.7 | that selection standards incorporate the factors of knowledge, ability and, where appropriate, seniority, and any other factor that is appropriate for a particular occupational group. | p. 193 |
| 13.8 | that legislation limit the weight assigned seniority to no more than 20 per cent of the total available marks. | p. 193 |
| 13.9 | that selection boards be empowered to assign weights to all selection factors, subject to the statutory limit on the weight for seniority. | p. 193 |
| 13.10 | that the legislation be silent on the question of special access by members of the uniformed forces to civilian positions. | p. 195 |
| 13.11 | that the legislation vest in the corporate manager the right to recruit from outside the public service when, in his judgement, it is in the public interest to do so, subject to any constraints agreed by the National Staffing Council. | p. 195 |
| 13.12 | that recruitment for the Administrative Support and Operational categories continue to be carried out through the CEIC's wherever the corporate manager considers it appropriate to do so. | p. 197 |

- 13.13 that local managers be authorized to recruit directly where, in their judgement, the recruitment service provided by the local CEIC is unsatisfactory. p. 197
- 13.14 that local managers be encouraged to maintain and use “call back” lists where they have recurring requirements for casual workers. p. 197
- 13.15 that the Public Service Commission audit the recruitment activities of CEIC’s and local managers to ensure compliance with the merit principle and applicable legislation, and that audits be of sufficient depth and extent geographically and otherwise to reflect the full range of performance. p. 197
- 13.16 that the National Staffing Council have regard for four considerations—effectiveness, sensitivity, equity, and efficiency—in establishing minimum areas of competition and that selection boards establish the field of competition for a particular selection in the light of these considerations. p. 198
- 13.17 that access to promotion competitions not be restricted by group, level, or salary criteria, and that academic qualifications be used only when required. p. 199
- 13.18 that the corporate manager establish prequalified inventories in those groups, levels, and specialities where this would contribute to efficient and effective staffing. p. 201
- 13.19 that the number of qualified candidates in prequalified inventories be limited to the forecast number of vacancies for the ensuing year. p. 201
- 13.20 that a new competition be held when the inventory has been reduced to one-third of its original size. p. 201
- 13.21 that candidates unsuccessful in the competition to establish the inventory be given the right of appeal. p. 201
- 13.22 that managers be authorized to select from the inventory in accordance with the individual needs of the department. p. 201
- 13.23 that there be no right of appeal against the manager’s selection from the list. p. 201
- 13.24 that the use of performance review information be made mandatory in the selection process. p. 203
- 13.25 that selection boards attach weights to the factors set out in the relevant selection standard after consideration of the work to be performed, the characteristics of the present staff, and the nature and extent of interactions among staff members and the clientele served. p. 204
- 13.26 that at least one member of each selection board be certified as trained in selection and interviewing techniques. p. 204
- 13.27 that future personnel management courses available both to personnel officers and managers include training in selection and interviewing techniques. p. 205

- | | | |
|-------|---|--------|
| 13.28 | that the probationary period commence with a formal meeting between the supervisor and the employee which results in the recording of the goals established for the employee, the training that the employee will receive and how and when performance will be reviewed, and that the probationary period not be deemed to have started until such a meeting takes place. | p. 207 |
| 13.29 | that a person who was an employee of the public service immediately before being appointed to a position from which he or she is rejected during his or her probationary period have the right to be appointed to a position at his or her previous group and level. | p. 207 |

Chapter 14: TRAINING AND DEVELOPMENT

The Special Committee recommends

- | | | |
|------|---|--------|
| 14.1 | that corporate policy recognize training and development as an essential cost of operations. | p. 214 |
| 14.2 | that corporate management policy and guidelines spell out in sufficient detail the expectations of government for training activity necessary to achieve operational goals and for its evaluation; that it be a requirement of training for professional competency to be built in as now required, for example, in financial management. | p. 214 |
| 14.3 | that corporate guidelines require that training not be sacrificed in times of financial cut-back any more than is justified in proportion to reduction in programs. | p. 215 |
| 14.4 | that training administration be controlled through corporate management guidelines and review to ensure that training budgets reflect actual and minimum requirements. | p. 216 |
| 14.5 | that training and development policies be based on the following categorization of the purposes of training: | p. 216 |

Remedial Training—training given to employees whose performance is unsatisfactory, to allow them to continue in their present positions or in other positions for which their qualifications may be better suited

Job-Related Training—training required of employees to ensure that they are able to perform their present function at an acceptable level

Safety Training—training required to ensure that employees know how to meet safety standards in the work place

State-of-the-Art-Training—training given to ensure that an employee remains abreast of changing technology

Retraining—training to help redundant employees acquire skills for a different position

Development Training—training given to employees to prepare them for future promotions, whether related to a specific position or to an ultimate career objective.

- | | | |
|-------|---|--------|
| 14.6 | that managers be obliged to provide remedial training and job-related training essential to organizational performance. | p. 217 |
| 14.7 | that government policy provide for safety training to be accorded the status of essential and high-priority training. | p. 217 |
| 14.8 | that state-of-the-art training be recognized as a legitimate and necessary cost of operations. | p. 218 |
| 14.9 | that corporate management adopt a policy of retraining, consistent with best practice or with practices recommended to employers in the private sector. | p. 218 |
| 14.10 | that corporate and departmental management publicize forecasts of staff needs. | p. 218 |
| 14.11 | that managers use the appraisal process to discuss with employees the training or development initiatives necessary for their advancement. | p. 219 |
| 14.12 | that management make available development training directly based on forecast needs. | p. 219 |
| 14.13 | that employees be selected by a competitive process for development training, with selection based on track record, previous developmental initiatives taken by the employee, and the employee's demonstrated capacity and desire to accept increased responsibility. | p. 219 |
| 14.14 | that training in personnel administration and human resource management be a prerequisite to appointment to a management position and that a program be undertaken to give present managers the required training. | p. 220 |
| 14.15 | that a program of joint labour-management training for managers and employee representatives be established by the corporate manager and bargaining agents. | p. 220 |

formation de recyclage: formation par laquelle l'employé excédentaire peut acquérir les connaissances nécessaires pour occuper un poste différent;

formation de perfectionnement: formation offerte aux employés en vue de promotions à venir, qu'elles soient liées à un poste particulier ou à un objectif de carrière.

- 14.6 que les gestionnaires soient obligés d'offrir à leurs employés des cours de formation réparatrice et de formation professionnelle, essentiels au rendement de l'organisme.
 - p. 245
- 14.7 que la politique gouvernementale prévoie la formation en sécurité et traite cette formation comme essentielle et à titre hautement prioritaire.
 - p. 245
- 14.8 que les frais de formation technique soient reconnus comme des coûts d'exploitation légitimes et nécessaires.
 - p. 245
- 14.9 que la direction centrale adopte une politique de recyclage conforme aux meilleures méthodes ou aux méthodes recommandées aux employeurs du secteur privé.
 - p. 246
- 14.10 que la direction centrale et la direction des ministères rendent publiques les prévisions des besoins en personnel.
 - p. 246
- 14.11 que les gestionnaires emploient la méthode de l'appréciation pour discuter avec les employés des initiatives de formation ou de perfectionnement nécessaires à leur avancement.
 - p. 246
- 14.12 que la direction offre un programme de perfectionnement directement fondé sur les besoins prévus.
 - p. 246
- 14.13 que les employés soient sélectionnés par voie de concours pour le programme de perfectionnement, la sélection se fondant sur les états de service de l'employé, ses initiatives antérieures de perfectionnement, ses aptitudes manifestes et son désir d'accepter de plus grandes responsabilités.
 - p. 246
- 14.14 que la formation en administration du personnel et en gestion des ressources humaines devienne une condition de la nomination à un poste de gestion et qu'on établisse un programme offrant aux gestionnaires actuels la formation nécessaire.
 - p. 248
- 14.15 qu'un programme de formation commune (employés-gestionnaires) destiné aux représentants des employés et aux gestionnaires soit établi par l'employeur général et les agents négociateurs.
 - p. 248

Chapitre 14: FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Le Comité spécial recommande

- 13.29 qu'un fonctionnaire qui était employé dans la Fonction publique avant d'être nommé à un poste dont il a été renvoyé en cours de stage ait le droit d'être nommé à un poste de son groupe et niveau antérieurs.
- pour l'employé, la formation qu'il recevra et la façon dont son rendement sera évalué ainsi que le moment auquel il le sera, et que le stage probatoire ne soit pas censé avoir commencé avant que cette rencontre ait eu lieu.

- 14.1 que la politique générale reconnaisse les coûts de la formation et du perfectionnement comme frais d'exploitation essentiels. p. 241
- 14.2 que la politique et les lignes directrices de la direction centrale précisent suffisamment les perspectives gouvernementales touchant l'activité de formation nécessaire pour atteindre les objectifs du service et pour l'évaluation de cette activité; qu'on exige la formation des employés en vue d'obtenir la compétence professionnelle actuellement exigée, par exemple, dans le cas de la gestion financière. p. 241
- 14.3 que les directives générales demandent, en temps de restrictions financières, que la formation ne soit pas sacrifiée, du moins pas plus que proportionnellement à la réduction des autres programmes. p. 242
- 14.4 que l'administration des programmes de formation soit surveillée par le biais des directives et du contrôle de la direction centrale, afin d'assurer que les budgets de la formation reflètent des exigences minimums et réelles. p. 243
- 14.5 que la formation et le perfectionnement se fondent sur la catégorisation suivante des objectifs de la formation: formation réparatrice: formation donnée à l'employé dont le rendement est insatisfaisant, et qui lui permet de rester dans son poste ou d'occuper un autre poste plus approprié à ses qualités; formation professionnelle: formation exigée pour assurer le rendement acceptable de l'employé dans ses fonctions du moment; formation en sécurité: exigée pour assurer que les employés sauront comment respecter les normes de sécurité dans leur milieu de travail; formation technique: formation donnée à l'employé sur l'état actuel des techniques; p. 243

- 13.15 que la Commission de la Fonction publique vérifie les activités de recrutement de la C.E.L.C. et des gestionnaires locaux pour s'assurer que le principe du mérite et les lois établies sont respectés, et que les vérifications se fassent suffisamment en profondeur et soient d'assez vaste portée géographique et autre pour englober tous les aspects du rendement.
- 13.16 que le Conseil national de dotation tienne compte de quatre considérations—efficacité, sensibilité, équité et efficience en établissant les zones de concours minimales et que les jurys de sélection établissent la zone de concours pour une sélection particulière en tenant compte aussi de ces considérations.
- 13.17 que l'accès aux concours d'avancement ne soit pas restreint par des critères fondés sur le groupe, le niveau ou le traitement et que les exigences relatives à la scolarité ne soient appliquées qu'au besoin.
- 13.18 que l'employeur général établisse des répertoires de candidats préalablement qualifiés concernant les groupes, niveaux et spécialisations pour lesquels ces répertoires contribueraient à une dotation efficace et productive.
- 13.19 que le nombre de candidats qualifiés inscrits dans les répertoires de candidats préalablement qualifiés se limite au nombre des vacances prévues pour l'année suivante.
- 13.20 qu'on procède à un nouveau concours lorsque les inscriptions au répertoire sont réduites au tiers de leur nombre initial.
- 13.21 que les candidats non reçus au concours destiné à établir le répertoire aient droit d'appel.
- 13.22 que les gestionnaires soient autorisés à faire la sélection parmi les candidats inscrits au répertoire, conformément aux besoins particuliers du ministère.
- 13.23 que le droit d'appel soit interdit en ce qui concerne la sélection effectuée par le gestionnaire au moyen du répertoire.
- 13.24 que l'examen du rendement passé des candidats soit obligatoire dans le processus de sélection.
- 13.25 que les jurys de sélection déterminent la valeur des facteurs précisés dans les normes de sélection pertinentes après avoir considéré les tâches à accomplir, les particularités du personnel en place, ainsi que la nature et l'importance de l'interaction avec les compagnons de travail et la clientèle à servir.
- 13.26 qu'au moins un membre de chaque jury de sélection ait un certificat de compétence en méthodes de sélection et d'entrevue.
- 13.27 que les cours en gestion du personnel qui seront à l'avenir offerts aux agents du personnel et aux gestionnaires comprennent un programme de formation en méthodes de sélection et d'entrevue.
- 13.28 que le stage probatoire commence par une réunion officielle entre superviseur et employé, afin de bien établir les buts fixés

13.2	que les méthodes et procédés employés pour déterminer l'ordre des mises en disponibilité et pour sélectionner les employés qui doivent être mis en disponibilité soient établis par le Conseil national de dotation.	p. 214
13.3	qu'en vertu d'une loi, on accorde aux employés mis en disponibilité le droit d'être nommés à n'importe quel poste vacant de la Fonction publique pour lequel ils ont les qualités requises, en priorité sur toutes les autres personnes, excepté les employés de retour d'un congé autorisé.	p. 214
13.4	que les lois prévoient deux types de nominations à la Fonction publique: les nominations 1) d'employés occasionnels qui seraient nommés pour des périodes de six mois au maximum, et dont la période totale d'emploi ne pourrait, en aucune circonstance, dépasser six mois, et 2) d'employés qui seraient nommés à des postes de la Fonction publique dont les tâches sont censées durer plus de six mois.	p. 215
13.5	que la Loi continue d'exiger que les normes de sélection soient compatibles avec les normes de classification établies.	p. 216
13.6	que le Conseil national de dotation soit investi par la Loi du pouvoir de prescrire des normes de sélection pour les groupes professionnels.	p. 218
13.7	que les normes de sélection incorporent les facteurs de connaissances, de capacité et, le cas échéant, d'ancienneté et tout autre facteur approprié à un groupe professionnel en particulier.	p. 218
13.8	que la Loi limite l'importance attribuée à l'ancienneté à 20% au maximum du total possible de points.	p. 218
13.9	que les jurys de sélection aient le pouvoir d'attribuer des cotes d'importance à tous les facteurs de sélection, sous réserve des limites légales attribuées à l'importance du facteur d'ancienneté.	p. 218
13.10	que la Loi ne mentionne pas le droit particulier d'accès des membres des forces armées et de la G.R.C. aux postes civils.	p. 221
13.11	que soit conféré à l'employeur général le droit de recruter à l'extérieur de la Fonction publique lorsque, à son avis, il est dans l'intérêt public de le faire, sous réserve des contraintes acceptées par le Conseil national de dotation.	p. 221
13.12	que le recrutement pour les catégories de l'Exploitation et du Soutien administratif continue d'être assuré par la C.E.I.C. chaque fois que l'employeur général considère opportun d'y recourir.	p. 222
13.13	que les gestionnaires locaux soient autorisés à recruter directement chaque fois qu'à leur avis le service de recrutement fourni par la C.E.I.C. locale est insatisfaisant.	p. 222
13.14	que les gestionnaires locaux soient encouragés à maintenir et à utiliser des listes de «rappel» lorsqu'ils ont périodiquement besoin de travailleurs occasionnels.	p. 222

- 13.1 que l'employeur général ait le droit de mettre en disponibilité les fonctionnaires dont les services sont devenus excédentaires à cause du manque de travail ou de l'abolition de certaines fonctions. p. 213

Le Comité spécial recommande

Chapitre 13: DOTATION

- 12.2 que l'appréciation soit fondée sur les buts à atteindre. p. 206
- 12.1 que la direction établisse les facteurs à évaluer dans chacun des groupes professionnels. p. 206

Le Comité spécial recommande

Chapitre 12: ÉVALUATION DU RENDEMENT ET APPRÉCIATION DES EMPLOYÉS

- 11.7 que tous les fonctionnaires soient informés immédiatement de leurs droits particuliers et que les avis de vacances et les énoncés de fonctions indiquent clairement la mesure d'engagement politique à laquelle le titulaire a droit. p. 199
- 11.6 que les fonctionnaires à qui on a refusé toute participation à la politique active soient uniquement autorisés à assister à des réunions politiques, à faire des contributions financières et à voter. Ceux qui ont le droit de s'engager directement dans l'action politique devraient avoir pleine liberté d'action, notamment celle de poser leur candidature et de briguer les suffrages. p. 198
- 11.5 que les employés compris dans la catégorie de la partie II des groupes professionnels soient autorisés à s'engager dans la politique active, après avoir obtenu l'approbation de la C.F.P. Cette dernière statuera sur la demande de l'employé après avoir consulté le ministère employeur. p. 198
- 11.4 que les autres groupes professionnels soient compris dans la partie III, selon laquelle les employés jouissent d'une entière liberté d'action politique. p. 197
- 11.3 que les groupes professionnels suivants soient compris dans la partie II, selon laquelle le droit à la liberté d'action politique est assujéti à la présentation d'une demande par l'employé et à la décision de la Commission de la Fonction publique:
- commerce (CO)
 - administration des programmes (PM)
 - achat et approvisionnement (PG)
 - droit (LA)
 - économique, sociologie et statistique (ES)
 - services d'information (IS)
 - gestion du personnel (PE).
- p. 197

- 10.13 que le Secréariat de la gestion du personnel se voie confier toute responsabilité en matière de recrutement. p. 186
- 10.14 que les ministères soient tenus de fournir à l'employeur général, d'après les dossiers qu'ils maintiennent, tous les renseignements sur le personnel requis pour appuyer la direction centrale des ressources humaines dans la Fonction publique. p. 187
- 10.15 que le Secréariat de la gestion du personnel se voie confier la responsabilité de l'analyse et de la planification des ressources humaines lorsqu'il s'agit de l'ensemble de la Fonction publique. p. 187
- 10.16 que les rôles de la C.F.P. englobent la vérification de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines, tant pour l'ensemble de la Fonction publique qu'au niveau des ministères; l'audition des appels; l'institution d'enquêtes soit à la suite de plaintes, soit de son propre chef; l'arbitrage et l'examen des accords conclus par le Conseil national de dotation. p. 190
- 10.17 que la C.F.P. soit investie du pouvoir de révoquer des nominations; d'opposer son veto à l'arbitrage et aux accords conclus par le Conseil national de dotation; et qu'elle soit tenue de rendre compte au Parlement de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines. p. 190
- 10.18 que la C.F.P. se compose d'un président, d'un membre désigné pour représenter les intérêts des employés et d'un membre désigné pour représenter les intérêts de l'employeur. p. 190
- Chapitre 11: LA PARTICIPATION À L'ACTION POLITIQUE*
- Le Comité spécial recommande*
- 11.1 que la Fonction publique du Canada soit divisée en trois groupes: p. 196
- Partie I: Les groupes professionnels où les fonctions attachées à tous les postes sont de nature assez délicate pour que le droit de participer activement à l'action politique soit nié à tous les titulaires.
- Partie II: Les groupes professionnels où les fonctions attachées aux postes varient, de telle sorte qu'on ne saurait ni refuser ni accorder indifféremment à tous les titulaires le droit à l'engagement politique.
- Partie III: Les groupes professionnels où les fonctions attachées à tous les postes sont de telle nature que les titulaires peuvent avoir pleine et entière liberté d'action politique.
- 11.2 que les groupes de la haute direction (SX) et des cadres supérieurs (SM) soient compris dans la partie I de la liste proposée. Toute participation à la politique active serait refusée à ces employés. p. 196

9.12 que le groupe SX existant et le groupe SM qu'on propose aient les mêmes recours que tous les autres employés. p. 171

Chapitre 10: RÔLES ET STRUCTURES

Le Comité spécial recommandé

- 10.1 que soit créé un comité du Cabinet, le Conseil de gestion, dont les responsabilités à titre de direction centrale s'étendraient à tous les aspects de la gestion du personnel, y compris aux responsabilités d'exécution actuellement régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. p. 181
- 10.2 qu'un fonctionnaire de même rang et niveau que le Contrôleur général soit désigné comme Secrétaire de la gestion du personnel. p. 181
- 10.3 qu'un membre du Conseil de gestion du Cabinet soit désigné vice-président à la gestion du personnel, sans autre portefeuille. p. 181
- 10.4 que les politiques d'ensemble relatives à la gestion du personnel englobent l'étude de la gamme complète des fonctions spécialisées dans ce domaine. p. 182
- 10.5 que des politiques d'ensemble soient élaborées de concert avec les ministères. p. 183
- 10.6 que la direction centrale assure la participation effective des ministères aux négociations collectives et à la consultation à l'échelle de la Fonction publique avec les représentants des employés. p. 183
- 10.7 que le Secrétariat de la gestion du personnel fournisse aux ministères des indicateurs de rendement et de l'aide pour l'étude du rendement de la gestion du personnel. p. 184
- 10.8 que le Secrétariat de la gestion du personnel n'exige des ministères que les renseignements qui sont nettement essentiels et pertinents à son mandat. p. 184
- 10.9 que le Secrétariat de la gestion du personnel représente l'employeur en matière de relations de travail. p. 184
- 10.10 que le Secrétariat de la gestion du personnel soit responsable des politiques relatives à la gestion du personnel pour les groupes exclus des négociations collectives. p. 185
- 10.11 que l'employeur général soit responsable de la gestion des cadres supérieurs (SX et SM), et des groupes désignés comme ressources pour toute la Fonction publique. p. 185
- 10.12 que le Secrétariat de la gestion du personnel fournisse aux ministères des services centralisés touchant les programmes et la spécialisation dans le domaine de la formation. p. 186

8.16 que seules soient exclues des délibérations du Conseil national de dotation les questions de dotation et les questions connexes dont la négociation violerait des dispositions de la Loi.

Chapitre 9: RECOURS

Le Comité spécial recommande

9.1	que toutes les mesures de réparation en cas de cessation d'emploi ou de rétrogradation motivée soient prises au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue par la L.R.T.F.P., qu'il s'agisse d'indiscipline, d'incompétence ou d'incapacité.	p. 161
9.2	que la C.F.P. continue son travail de révision afin d'enquêter sur les questions reliées au personnel au sujet desquelles il n'existe pas d'autre procédure de réparation.	p. 162
9.3	que l'employeur général tiennne tous les employés au courant des renseignements uniformisés sur la réparation.	p. 163
9.4	que les agents d'appel soient nommés par décret du conseil et que la nomination soit faite sur la recommandation du président de la C.F.P. à la suite de consultations avec l'employeur général et les organisations d'employés.	p. 164
9.5	que la rémunération soit suffisamment intéressante pour attirer des personnes expérimentées et compétentes.	p. 164
9.6	que les comités d'appel rendent leur décision dans les quatorze jours ouvrables.	p. 166
9.7	que le président de la C.F.P. ait le pouvoir de prolonger cette période après consultation des parties.	p. 166
9.8	que les comités d'appel rendent des décisions orales lorsqu'ils l'estiment justifié, et qu'ils mettent ces décisions par écrit par la suite.	p. 166
9.9	que tous les renseignements pertinents à la décision soient obligatoirement révélés, sur demande, aux candidats non reçus ou à leur représentant autorisé, ou à l'un et l'autre à la fois, y compris le rapport du jury de sélection sur cette personne.	p. 167
9.10	que les fonctionnaires puissent demander réparation du congédiement pour abandon de poste au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue par la L.R.T.F.P.	p. 169
9.11	que la où sont établis des répertoires permanents de candidats préalablement qualifiés, un droit d'appel soit accordé aux personnes qui croient que leur nom a été injustement omis.	p. 170

- i) Normes de sélection;
- ii) Définition des zones minimales de concours;
- iii) Directives régissant les circonstances dans lesquelles des concours publics sont organisés parallèlement à des concours restreints ou à la place de ces concours;
- iv) Directives énonçant les instruments de sélection (par exemple, des examens écrits, des entrevues, etc.) souhaitables pour l'évaluation des compétences des candidats en fonction des facteurs de sélection des postes;
- v) Détermination de la durée des périodes de stage pour les nominations à la Fonction publique de personnes qui n'en font pas partie ou de personnes qui en sont déjà membres, notamment la détermination des circonstances où la période de stage peut être prolongée ainsi que la durée maximum de ces extensions;
- vi) Définition des types de nominations exemptées des périodes de stage;
- vii) Règles régissant les mises en disponibilité et les rappels au travail;
- viii) Durée de l'avis aux employés excédentaires et de l'avis de mise en disponibilité;
- ix) Droits des employés excédentaires ou mis en disponibilité, notamment
- L'accès de ces employés à la formation de recyclage;
- La période maximale pendant laquelle le nom d'un employé mis en disponibilité peut être maintenu sur la liste de priorité, la période minimale à stipuler dans la loi étant d'une année;
- Les circonstances où un employé pourrait perdre sa place sur la liste de priorité établie lors d'une mise en disponibilité;
- x) Détermination des types de nominations qui constituent des mutations et des types de mutations qui ne devraient faire l'objet ni de concours ni de procédures d'appel;
- xi) Détermination de l'accès des employés aux programmes de formation catégorisés comme du *perfectionnement*, formation offerte aux employés pour les préparer à de futures promotions, qu'elles soient liées à un poste particulier ou à un ultime objectif de carrière;
- xii) Détermination de l'accès et des objectifs relativement aux programmes de formation catégorisés comme suit:

- i. un représentant de chaque agent négociateur, accrédité en vertu de la L.R.T.F.P., et dont la nomination et les conditions connexes d'emploi sont actuellement régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique;
- ii. des représentants de l'organisme central en sa qualité d'employeur. Le nombre total de ces représentants ne devrait pas dépasser celui des représentants des agents négociateurs: 50 % d'entre eux, au moins, devraient être des représentants des ministères.

8.4	que les négociations collectives dans ce domaine aient lieu normalement au niveau de tout le Conseil national de dotation.	p. 148
8.5	que, si le Conseil décide qu'une question est particulière à une ou à plusieurs unités de négociation et, partant, n'est pas applicable à l'ensemble de la Fonction publique, il ait le pouvoir d'établir, pour tel ou tel groupe professionnel ou telle ou telle catégorie, des sous-comités composés du (des) négociateur(s) désigné(s) et des représentants de l'employeur et du ministère intéressé, afin de négocier la question.	p. 149
8.7	que, en cas d'impasse, l'arbitrage soit le mode de règlement des conflits.	p. 150
8.8	l'arbitrage séquentiel comme variante de l'arbitrage exercé par le Conseil national de dotation.	p. 151
8.9	que la Commission de la Fonction publique assume le rôle de tribunal d'arbitrage pour ce qui est des conflits touchant le Conseil national de dotation.	p. 152
8.10	que la Commission de la Fonction publique constitue le dernier palier du processus de recours contre une fausse interprétation ou une mauvaise application alléguées des conventions du Conseil national de dotation.	p. 152
8.11	que le Conseil national de dotation soit habilité à déterminer le nombre et le processus de toutes les étapes intermédiaires de recours précédant la décision de la Commission de la Fonction publique.	p. 152
8.12	que la Commission de la Fonction publique assume la responsabilité de surveiller les conventions du Conseil national de dotation et ait le pouvoir de veto sur les articles qui violent la Loi.	p. 153
8.13	l'étude périodique des conventions du Conseil national de dotation et la modification éventuelle, à n'importe quel moment, de ces conventions.	p. 153
8.14	l'établissement d'un secrétariat pour secondar le Conseil national de dotation.	p. 154

8.3	que les membres du Conseil national de dotation soient	p. 147
8.2	conseil soit appelé le Conseil national de dotation. relativement à la dotation et aux questions connexes et que ce que soit établi un nouveau conseil de négociation collective	p. 147
8.1	Fonction publique pour y introduire la négociation de certaines l'élargissement du cadre des négociations collectives dans la questions actuellement régies par la L.E.F.P.	p. 146

Le Comité spécial recommand

Chapitre 8: NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

EN MATIÈRE DE DOTATION EN PERSONNEL

7.50	que l'Office de promotion de la femme ainsi que les employés affectés à l'égalité d'accès à l'emploi reçoivent une formation complète dans leur domaine spécialisé, selon les exigences ou le modèle établis par la direction centrale.	p. 141
7.49	qu'un service distinct, responsable de la mise en vigueur du programme unifié d'accès à l'emploi, soit créé dans chaque ministère et qu'il relève directement d'un fonctionnaire des cadres supérieurs.	p. 141
7.48	que la responsabilité fonctionnelle, sinon directe, de l'égalité d'accès à l'emploi incombe à un fonctionnaire qui occupe un poste de niveau équivalent à celui de sous-ministre adjoint.	p. 141
7.47	que la Commission de la Fonction publique, fidèle au rôle qu'on propose d'assigner aux organismes centraux, protège l'esprit et l'objet du principe d'égalité d'accès à l'emploi et des disposi- tions pertinentes de la Loi, par l'examen des plaintes et la vérification indépendante de l'efficacité avec laquelle sont mis en œuvre la politique et les programmes de la direction centrale et des ministères en ce qui concerne l'égalité d'accès à l'emploi.	p. 140
7.46	que la direction centrale, dans le cadre de son évaluation annuelle du rendement des sous-ministres, vérifie et détermine dans quelle mesure les programmes des ministères relativement à l'égalité d'accès à l'emploi ont permis d'amener aux niveaux requis la participation des membres des groupes désignés.	p. 140
	collaboration avec eux; 3) qu'elle examine les résultats obtenus par les ministères en regard de leurs objectifs; 4) qu'elle assure aux gestionnaires de la Fonction publique et au personnel affecté au programme d'égalité d'accès à l'emploi la possibilité de se former et de se perfectionner; 5) qu'elle fournisse aux ministères les techniques et les données nécessaires à l'évalua- tion de leurs progrès.	

même équipe de travail, et que l'on tienne compte des objectifs sociaux; par exemple, si une équipe de travail ou un service ne compte pas de femmes, il faut songer sérieusement à la nécessité d'en nommer au moins une.

- 7.35

qu'aucun concours n'ait lieu si le jury de sélection n'est pas composé, dans la mesure du possible, d'hommes et de femmes, et que les membres des jurys soient tenus de se renseigner sur les processus de sélection qui favorisent ou compromettent la pleine reconnaissance et l'évaluation poussée des aptitudes des candidates.

p. 135
- 7.36

que le travail bénéficie de la candidate soit pris plus au sérieux tant lorsqu'il s'agit d'évaluer son aptitude à s'acquitter des fonctions du poste que d'évaluer ses possibilités de perfectionnement.

p. 136
- 7.37

que des horaires variables soient autorisés lorsque les exigences du service le permettent.

p. 136
- 7.38

que les structures soient modifiées pour permettre l'accès à des postes de transition permettant aux employées qui promettent le plus d'acquérir les aptitudes nécessaires à leur avancement.

p. 136
- 7.39

que les femmes qui occupent déjà un poste dans la Fonction publique ou qui y sont recrutées puissent bénéficier d'une formation liée au poste qu'elles occupent et faire des études à plein temps afin d'acquérir les qualités requises sur le plan professionnel, technique et administratif.

p. 136
- 7.40

que la disposition permettant de surseoir provisoirement à certaines exigences s'applique aux femmes afin qu'elles puissent être choisies, puis recevoir la formation ou faire les études requises pour que leur nomination soit confirmée.

p. 136
- 7.41

que les femmes puissent avoir recours aux services de conseil-lers qui connaissent la Fonction publique et sont en mesure de les aider relativement à leur emploi ou à leur carrière.

p. 136
- 7.42

que l'employeur général établisse un répertoire de candidates compétentes à l'extérieur ou au sein de la Fonction publique.

p. 136
- 7.43

que des programmes spéciaux soient conçus pour attirer des femmes compétentes de l'extérieur de la Fonction publique, lorsqu'il s'agit de pourvoir à des postes des cadres supérieurs.

p. 136
- 7.44

que soient établis et mis en œuvre une politique et un programme coordonnées et unifiées, afin d'assurer à tous les Cana-diens l'égalité d'accès à l'emploi dans la Fonction publique.

p. 138
- 7.45

que la direction centrale dirige et oriente le programme d'éga-lité d'accès à l'emploi pour l'ensemble de la Fonction publique, à savoir 1) qu'elle en définisse la politique essentielle et qu'elle établisse et publie un énoncé de principes directeurs et d'objec-tifs globaux pour la Fonction publique; 2) qu'elle précise les objectifs des ministères et dresse leurs calendriers de travail, en

p. 139

7.23	que les jurys de sélection adoptent un processus leur permettant de déterminer précisément et d'évaluer équitablement les qualités des autochtones.	p. 132
7.24	que les associations d'autochtones soient informées des possibilités d'emploi dans la Fonction publique, et qu'il y ait un effort concerté sur le plan du recrutement.	p. 132
7.25	que plus d'un autochtone soit recruté dans une équipe de travail afin d'éviter l'isolement.	p. 132
7.26	que le traitement préférentiel que prévoit la Loi pour les membres qualifiés des groupes désignés s'applique aux autochtones pour une période initiale de cinq ans, en ce qui concerne les nominations de l'extérieur de la Fonction publique ainsi que l'inscription de leur nom dans les répertoires de candidats préalablement qualifiés, tant lorsqu'il s'agit d'une nomination initiale que d'une nomination interne.	p. 133
7.27	que l'expression « autochtone » désigne une personne se définissant elle-même comme <p>a) Indien canadien inscrit,</p> <p>b) Indien canadien non inscrit,</p> <p>c) Inuit canadien, ou</p> <p>d) Métis canadien.</p>	p. 133
7.28	que les commissaires de la Commission de la Fonction publique aient le pouvoir de déterminer les personnes à qui la priorité peut être accordée lorsque l'admissibilité d'une personne au traitement préférentiel prévu par cette définition donne lieu à un différend.	p. 133
7.29	que des postes offrant des possibilités de carrière soient réservés aux autochtones pour leur permettre de recevoir une formation au travail, et qu'il y ait rotation des postes afin de leur donner l'occasion d'acquérir les qualités nécessaires pour faire carrière.	p. 133
7.30	que les fonctionnaires autochtones reçoivent l'aide nécessaire pour leur permettre de faire des études secondaires ou postsecondaires liées à leur travail.	p. 134
7.31	que les programmes de formation interne correspondent aux besoins particuliers des autochtones.	p. 134
7.32	que la disposition permettant de laisser tomber provisoirement certaines exigences s'applique aux autochtones afin qu'ils puissent être choisis, puis recevoir une formation ou faire les études requises pour que leur nomination soit confirmée.	p. 134
7.33	que l'employeur général prenne l'initiative d'un recrutement énergique afin d'attirer des femmes compétentes vers tous les postes de la Fonction publique.	p. 135
7.34	que la pondération des facteurs de sélection soit fondée non seulement sur les exigences du poste, mais aussi sur les points forts et les points faibles des personnes qui composent une	p. 135

7.14	que la durée du stage des personnes handicapées soit doublée, à leur demande.	p. 128
7.15	que le traitement préférentiel que prévoit la Loi pour les membres qualifiés des groupes désignés s'applique aux personnes handicapées pour une période initiale de cinq ans, en ce qui concerne les nominations de l'extérieur de la Fonction publique ainsi que l'inscription de leur nom dans les répertoires de personnes préalablement qualifiées, tant lorsqu'il s'agit d'une nomination initiale que d'une nomination interne.	p. 128
7.16	que soit prise en considération la définition suivante, formulée à la suite d'une étude effectuée conjointement par la Commission de la Fonction publique et la Commission de l'emploi et de l'immigration:	p. 129
	«Handicap physique» désigne toute infirmité congénitale ou accidentelle, y compris l'épilepsie, la paralysie, l'état d'amputé, l'atonie, les troubles de la vue, de l'ouïe ou de la parole, et s'entend de la nécessité d'avoir recours à des prothèses ou, notamment, à un fauteuil roulant ou à un chien d'aveugle, bref, tout ce qui crée, dans la recherche d'un emploi, des problèmes que ne rencontrerait pas une personne de compétence équivalente ne souffrant d'aucune incapacité.	
7.17	que les commissaires de la Commission de la Fonction publique aient le pouvoir de déterminer les personnes admissibles au traitement préférentiel accordé en vertu de ces définitions lorsque cette question donne lieu à un différend.	p. 129
7.18	que l'employeur général mette au point une campagne de publicé efficace dans la Fonction publique, destinée à engendrer des attitudes et un comportement positifs et à favoriser l'emploi des personnes handicapées.	p. 130
7.19	que l'employeur général prenne des mesures immédiates pour éliminer, dans tous les immeubles où travaillent des fonctionnaires, les obstacles imputables à l'aménagement.	p. 130
7.20	que des fonds suffisants soient prévus pour l'acquisition d'appareils auxiliaires lorsqu'ils sont nécessaires aux personnes handicapées pour s'acquitter de leurs fonctions comme les autres employés, et que ces fonds ne soient pas limités arbitrairement.	p. 131
7.21	que les gestionnaires définissent, dans la mesure du possible, les tâches et les postes en fonction du mode de vie des autochtones en leur proposant, par exemple, de répartir les tâches d'un poste entre plusieurs membres d'une bande.	p. 132
7.22	que les critères de sélection soient limités aux exigences du poste et soulignent les aptitudes particulières qui permettent aux autochtones de travailler dans la Fonction publique.	p. 132

	passage qui donne normalement lieu à l'inscription d'un nombre suffisant de candidats pour pourvoir aux postes vacants prévus; 3) qu'on n'exige pas au départ certaines qualités des membres des groupes désignés afin qu'ils puissent être engagés et formés, leur nomination n'étant confirmée que lorsqu'ils ont acquis les qualités requises.	
7.6	que certains postes déterminés permettent aux personnes handicapées d'acquérir, sous l'égide d'établissements ou d'organismes, l'expérience nécessaire avant d'entrer définitivement sur le marché du travail.	p. 127
7.7	que l'employeur général fournisse à tous les ministères un programme de formation qui traite	p. 127
	i) de l'examen des énoncés de qualités et des profils de sélection, en vue d'éliminer les éléments qui témoignent de discrimination à l'égard des personnes handicapées;	
	ii) de la mise au point et de l'adoption de méthodes d'évaluation qui ne soient pas discriminatoires à l'égard des handicapés;	
	iii) de la répercussion de divers handicaps, afin que les membres des jurys soient en mesure d'évaluer les aptitudes réelles des personnes handicapées en fonction de l'emploi sans se laisser influencer par le handicap.	
7.8	que la direction centrale diffuse largement les dispositions qui sont prises ou qui peuvent l'être pour aider les personnes handicapées.	p. 127
7.9	que tous les ministères soient tenus d'avoir des agents du personnel capables d'aider les personnes handicapées à faire valoir leurs qualités.	p. 127
7.10	que chaque ministère s'assure, lorsqu'une personne handicapée doit se présenter devant un jury de sélection, que les membres du jury connaissent la nature et les répercussions du handicap du candidat, afin de les préparer sur le plan psychologique et intellectuel à évaluer la personne selon ses aptitudes et son comportement plutôt que selon son handicap.	p. 127
7.11	que les employés et les candidats handicapés soient inscrits dans tous les répertoires de candidats de façon qu'ils ne soient pas oubliés lorsqu'il s'agit de pourvoir à un poste.	p. 128
7.12	que la direction centrale examine les types d'emplois pour déterminer ceux qui conviennent aux déficients mentaux et pour s'assurer que les énoncés de fonctions et les critères de sélection de ces emplois s'accordent à la réalité.	p. 128
7.13	que les ministères fédéraux où existent des postes convenant aux déficients mentaux aient instructions d'établir des objectifs pour la dotation de ces postes par des déficients et d'atteindre ces objectifs.	p. 128

Chapitre 6: POUR UNE GESTION SOUPLE DU PERSONNEL

Le Comité spécial recommande

- 6.1

que les lois permettent de varier les méthodes d'emploi en fonction des groupes professionnels du ministère ou de l'organisme et du lieu de travail.

p. 110
- 6.2

que les méthodes de gestion du personnel soient conçues en fonction des exigences particulières des divers groupes professionnels de la Fonction publique.

p. 114
- 6.3

que les ministères et organismes soient autorisés à établir des politiques et des méthodes d'emploi conformes à leurs besoins, dans le cadre d'une politique et de méthodes d'emploi communes à tous les services de la Fonction publique pour les groupes professionnels particuliers.

p. 114
- 6.4

que les politiques et systèmes de soutien touchant le personnel soient adaptés aux besoins des régions et conçus de façon à favoriser la sélection de personnes manifestement sensibilisées aux questions locales, et que les gestionnaires régionaux aient une grande influence dans la conception des systèmes touchant le personnel.

p. 116

Chapitre 7: EGALITE D'ACCÈS À L'EMPLOI

Le Comité spécial recommande

- 7.1

l'analyse suivie des causes de l'inégalité d'accès à l'emploi qui met les membres des groupes désignés dans une situation défavorable en matière d'emploi et d'avancement professionnel.

p. 125
- 7.2

l'élimination des aspects discriminatoires du système.

p. 125
- 7.3

l'élaboration par la direction centrale de lignes directrices à l'intention des ministères pour orienter leurs efforts vers l'égalité d'accès à l'emploi.

p. 125
- 7.4

la modification de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin de rendre possibles l'action positive et l'adoption de mesures spéciales.

p. 125
- 7.5

la modification de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin de permettre 1) que préférence soit accordée aux membres des groupes désignés qui ont les qualités minimales requises pour tel ou tel poste lorsqu'il s'agit d'une nomination à la Fonction publique; 2) que préférence statutaire soit accordée aux membres compétents des groupes désignés de sorte que leur nom soit inscrit sur la liste des candidats préalablement qualifiés, qu'ils aient obtenu ou non une note supérieure à la note de

p. 125

Chapitre 4: VÉRIFICATION DE LA GESTION DU PERSONNEL

Le Comité spécial recommande

- 4.1 une vérification indépendante par le Parlement de tout le système d'administration du personnel et de gestion des res- sources humaines. p. 82

Chapitre 5: MÉRITE

Le Comité spécial recommande

- 5.1 que la Loi précise que l'évaluation du mérite peut se fonder non seulement sur l'aptitude du candidat à exercer un ensemble déterminé de fonctions, mais aussi sur son aptitude à occuper divers autres postes le cas échéant. p. 91

- 5.2 que les personnes ayant le statut de résidents permanents du Canada soient admises à concourir sur la même base que les citoyens canadiens. p. 99

- 5.3 que l'on considère en premier lieu les aptitudes des fonctionnai- res pour les promotions à des postes dont les titulaires font partie des unités de négociation. p. 99

- 5.4 que les concours pour des postes exclus de la négociation soient ouverts simultanément à ceux qui font partie de la Fonction publique et à ceux qui n'en sont pas membres en vue d'établir un apport accru pouvant atteindre 20 % des postes auxquels il faut pourvoir. p. 99

- 5.5 que le concours soit ouvert simultanément aux membres de la Fonction publique et aux personnes qui n'en font pas partie lorsqu'il y a raison de croire qu'on ne trouvera pas un fonction- naire suffisamment qualifié ou qu'il existe un besoin particulier d'assurer à la Fonction publique un apport de l'extérieur. p. 100

- 5.6 que, dans la Loi, figurent les principes de sensibilité aux besoins, d'égalité d'accès à l'emploi, de rendement, d'efficacité et d'équité en tant que principes complémentaires du mérite. p. 106

- 5.7 que ces principes soient incorporés dans le préambule de la Loi. p. 107
- 5.8 que la Commission de la Fonction publique continue à représen- ter le Parlement pour faire observer le principe du mérite. p. 107

- 5.9 l'établissement d'un comité parlementaire pour étudier les rap- ports de la Commission de la Fonction publique, étude qui fournirait des renseignements complets sur les politiques de gestion du personnel de toute la Fonction publique et des ministères et sur les résultats réels, en ce qui concerne leur conformité au principe du mérite et aux principes qui, selon la Loi, peuvent servir de complément au principe du mérite. p. 108

l'inclusion dans des entités de gestion particulières. Les postes de ces groupes doivent être jalousement gardés et réservés aux personnes qui ont des responsabilités de gestion.

3.14 que soit établi un programme officiel de formation et de perfectionnement des gestionnaires, fondé sur les objectifs particuliers des ministères, sur une théorie de la gestion bien comprise, sur les compétences et les connaissances requises des gestionnaires du personnel dans tous les services de la Fonction publique. Avant d'être promus, les gestionnaires devraient suivre le programme de formation pour bien se préparer à la gestion des ressources humaines. L'évaluation des lacunes chez les gestionnaires permettrait aussi d'orienter leur formation de manière à corriger ces faiblesses.

p. 68

3.15 que les cadres supérieurs se fassent un devoir d'examiner l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Nous soulignons ici la position de la Commission de la Fonction publique en l'espèce. Au jugement de la Commission, on ne connaîtra vraiment les besoins en formation et en perfectionnement qu'après avoir mesuré et évalué l'efficacité de la gestion des ressources humaines et l'imputabilité des gestionnaires à cet égard. La Commission estime qu'il faut donc utiliser les évaluations de rendement pour déterminer et planifier les besoins en formation et en perfectionnement.

p. 68

3.16 qu'on prenne en considération les méthodes suivantes pour améliorer les compétences en gestion du personnel

p. 68

—qu'on jumelle, chaque fois que la chose est possible, un gestionnaire qui fait ses premières armes et un gestionnaire nettement aguerri à la gestion des ressources humaines;

—qu'on encourage les gestionnaires à orienter leur carrière de telle sorte qu'elle reflète clairement leur préférence pour deux sources combinées d'expérience: celle que leur apporteront leurs fonctions hiérarchiques et celle qu'ils puiseront dans la gestion du personnel;

—qu'on affecte les gestionnaires par roulement au Service du personnel;

—qu'on emploie les «centres d'évaluation» à des fins de formation en assignant aux participants le rôle des évaluateurs;

—qu'on délègue de plus grandes responsabilités aux gestionnaires hiérarchiques (par exemple, pour le traitement des griefs);

—qu'on distingue les gestionnaires qui assurent la bonne formation de la relève (par exemple, en notant leur succès dans l'évaluation de leur rendement);

—qu'on offre aux spécialistes du personnel l'occasion d'acquies-
cir de l'expérience dans les fonctions dites hiérarchiques.

3.5	qu'on prenne en priorité les mesures nécessaires pour que la théorie s'exprime pleinement dans les domaines suivants: gestion du personnel, prestation de services au public, systèmes de gestion et de vérification. On atteindra ce but si la théorie publiée définit clairement les objectifs et les plans d'action dans chacun de ces domaines.	p. 64
3.6	que la direction centrale, en collaboration avec les ministères, leur consente un délai maximum de trois ans pour atteindre leurs buts.	p. 64
3.7	qu'on révise les normes de sélection pour exiger du candidat qu'il démontre ses connaissances, ses talents et son aptitude à diriger des employés. On insistera ici sur l'aptitude du gestionnaire non seulement à sélectionner son personnel, mais aussi à cultiver et à perfectionner chez ses employés les qualités nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il leur propose.	p. 65
3.8	qu'on reconnaisse à quel point il est important pour tel ou tel organisme que ses employés aient le don de se perfectionner au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience et d'assumer des responsabilités de plus en plus grandes. L'aptitude des candidats à se perfectionner au fil du temps devrait constituer un critère de jugement quand il est question de pourvoir aux postes de gestion.	p. 66
3.9	que les jurys de sélection évaluent la compétence des candidats en matière de gestion du personnel en appréciant leurs connaissances, leurs aptitudes et, d'après leur conduite passée, leur aptitude à diriger des employés, leur intelligence des bonnes méthodes de gestion du personnel et leur sensibilité aux obligations qu'ils devront assumer relativement aux lois, aux politiques et aux systèmes qui régissent le personnel.	p. 66
3.10	qu'on soumette les candidats aux postes de gestion à un examen qui permette d'apprécier leur connaissance des principes et des méthodes de gestion, y compris les principes et les méthodes de gestion du personnel.	p. 66
3.11	que la technique du «centre d'évaluation» soit incorporée dans le processus de sélection pour déterminer la promotion des gestionnaires à des postes supérieurs.	p. 66
3.12	qu'on publie, à l'intention des gestionnaires en place, des gestionnaires éventuels, des moniteurs et des maisons d'enseignement, un guide dans lequel on explique en termes assez concrets les talents, les connaissances et le rendement qu'on exige des gestionnaires, ainsi que la nature et les conséquences de l'impu-tabilité.	p. 66
3.13	qu'on détermine en toute diligence les groupes de gestionnaires dont la classification et les systèmes connexes justifieraient	p. 66

désavantages dont souffrent certains groupes ou y remédiera, et qui stimulera tous les employés à participer plus activement à l'avancement de leur propre carrière;

—pour établir des relations humaines et professionnelles empreintes de constance, de sincérité et d'intégrité.

3.2

2. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, à reconnaître l'importance d'une gestion strictement « professionnelle » en matière de connaissances, de compétence et de rendement. On atteindra ce but par les moyens suivants:

—la sélection, l'avancement et la récompense des gestionnaires selon la qualité de leur gestion et de leur apport à l'organisme du point de vue des résultats qu'ils obtiennent;

—la formation d'un milieu où chaque gestionnaire sache ce qu'on attend de lui, où la délégation des pouvoirs, la liberté d'action, l'autorité de prendre des décisions (et le droit à l'erreur) soient la norme, et où le gestionnaire soit comptable des résultats qu'il obtient;

—un souci primordial d'employer les fonds publics à bon escient et l'incorporation dans le principe d'imputabilité des gestionnaires — en tant qu'administrateurs des deniers publics — des notions d'efficacité, de rentabilité et de responsabilité fiduciaire en ce qui concerne la disposition de leurs budgets;

—la substitution de l'auto-orientation et de l'autocritique au droit de regard d'une autorité supérieure et centralisée, ce qui s'exprimerait par la prise des décisions en équipe et l'évaluation concertée des résultats par les gestionnaires à tous les niveaux, y compris l'employeur général;

—l'amélioration du fonctionnement de l'organisme, compte tenu des situations et des problèmes divers auxquels doivent faire face les gestionnaires en ce qui concerne la mission dont leur organisme est chargé et les ressources financières et humaines dont ils disposent.

3.3

3. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, à assurer au public des services nettement adaptés à ses besoins. On atteindra ce but

—en fondant, pour une bonne part, l'appréciation du rendement des gestionnaires et des employés sur le critère de leur sensibilité aux besoins de la population qu'ils servent;

—en prenant les mesures nécessaires pour familiariser les citoyens avec les politiques et les plans d'action de l'État et pour accroître la participation de la population et des clients à l'établissement et à l'évaluation des programmes.

3.4

que la direction centrale et les sous-ministres établissent conjointement un exposé de la théorie de la gestion et en soumet-

p. 64

p. 62

p. 61

Liste des recommandations

Chapitre 3: UNE THÉORIE DE LA GESTION

Le Comité spécial recommande:

- 3.1
1. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, envers les employés de la Fonction publique, notre bien le plus précieux; ainsi, l'engagement des gestionnaires à bien diriger les ressources humaines est primordial et doit se traduire dans les principes directeurs formules et les mesures établies
- p. 60

—en vue de créer un climat propice à l'efficacité et à la rentabilité du travail, à la réalisation des aspirations des employés et au maintien de la confiance du public dans ce qu'ils font;

—pour instaurer le droit des employés à participer aux décisions qui les touchent dans leur lieu de travail;

—pour que tous les employés comprennent bien, d'accord avec leurs supérieurs, le rôle qui leur est assigné et les résultats qu'on attend d'eux, et que leur rendement soit évalué périodiquement;

—pour que les employés aient le droit d'être représentés et que les gestionnaires soient conscients de l'intérêt qu'ils ont à collaborer avec les représentants des employés pour déterminer et résoudre les problèmes communs;

—afin que les employés qui s'estiment lésés puissent soumettre leurs griefs à nouvel examen sans crainte des conséquences;

—en vue de reconnaître la diversité des points forts, des points faibles et des mobiles d'action des employés;

—en vue de traiter employés et candidats de façon juste et équitable et de veiller à ce que l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et aux possibilités de carrière soit assurée à tous, sans acception de race, d'origine nationale ou ethnique, de religion, d'âge, de sexe ou d'état civil; en vue aussi de créer un climat qui éliminera les

ANNEXE D

Membres du Comité et conseillers

Secrétariat

M. A. Bodkin, secrétaire exécutif
J. W. Morel, secrétaire du Gouvernement
L. E. Czerwenko, secrétaire, Affaires du travail
C. Rhéaume, secrétaire administrative du Comité
A. E. Fenus, agent de recherche
R. K. Moores, projets spéciaux

L. Salmon, adjointe à la secrétaire administrative du Comité
A. Calcutt, secrétaire
M. Caron, secrétaire
S. Kearney, secrétaire
B. Sammons, secrétaire
M. Sinotte, secrétaire

Réviseurs

L. Parizeau (français)
R. E. Beamish (anglais)

Conseillers

A. R. K. Anderson
J. Bellemare, ministère de la Justice
G. Foreman, Commission de la Fonction publique de l'Australie
du Sud

déterminer la réaction générale des répondants, selon leur lieu de travail et leur catégorie professionnelle. Elles ont été également analysées par rapport à un facteur variable: l'expérience de l'employé en ce qui concerne les méthodes de gestion du personnel. Par exemple, les réponses des employés qui avaient été promus au cours des deux dernières années ont été comparées avec celles des employés qui n'avaient pas été promus.

Les réactions à l'enquête téléphonique, un peu moins négatives que celles des personnes qui avaient présenté des mémoires et nous avaient rencontrés, nous donnent peu de raisons de nier le mécontentement des employés en ce qui concerne les pratiques d'emploi dans la Fonction publique.

L'enquête

Ceux qui ont pris l'initiative de soumettre leur point de vue au Comité ont présenté une gamme d'opinions en majeure partie contraires aux pratiques actuellement employées en gestion du personnel. Il était important de vérifier si ces opinions étaient générales parmi les fonctionnaires. Étant donné la nature de notre tâche, nous avions conscience du fait que les personnes satisfaites de la gestion du personnel ne seraient guère enclines à nous présenter leurs vues, à moins d'être formellement invitées à le faire. Nous avons donc fait un sondage téléphonique auprès de certains fonctionnaires choisis au hasard pour représenter un échantillon des professions et des niveaux de la Fonction publique, ainsi que des situations géographiques des services.

Un questionnaire structuré a été élaboré, faisant ressortir les principales questions qui avaient fait l'objet de commentaires de la part des employés, notamment le principe du mérite et la dotation en personnel, la formation et le perfectionnement, les formalités d'appel et le rôle des gestionnaires dans le processus de dotation en personnel. L'échantillon de fonctionnaires (99 employés des catégories du Soutien administratif et de l'Exploitation et 70 employés de la catégorie de l'Administration et du Service extérieur, de la catégorie Scientifique et Professionnelle, de la catégorie Technique ainsi que de la catégorie de la Haute Direction) a été tiré des dossiers des organismes centraux. En conférant cet échantillon et la composition de la Fonction publique dans ses divers aspects, on a pu établir qu'il était bien représentatif de l'ensemble de la Fonction publique. Au cours des mois de juin et de juillet 1978, nous avons téléphoné à chaque fonctionnaire compris dans l'échantillon, l'informant de l'objet de l'enquête et lui demandant de répondre au questionnaire confidentiel, à un moment et à un poste téléphonique de son choix. Les données ont été analysées pour

l'employeur, ce qu'on ne pouvait évidemment attendre des réunions avec les employés.
 Les mémoires et ces échanges de vues avec les intervenants ont remis en question la gestion du personnel dans la Fonction publique, comme en témoigne le document de travail, publié en novembre 1978.

Réactions au document de travail

Le Comité spécial considérait essentiel d'étudier les réactions des principaux intervenants relativement aux questions soulevées dans le document de travail. Les mémoires reçus entre le mois de décembre 1978 et le mois de juin 1979 ont permis de vérifier dans quelle mesure les problèmes décrits dans le document de travail correspondaient aux problèmes vécus par les parties dont les intérêts étaient le plus grandement mis en jeu par les lois, les politiques et les pratiques concernant l'emploi dans la Fonction publique. Ces mémoires ont aussi largement contribué à l'élaboration de solutions de rechange.

Nous avons reçu 45 mémoires et tenu 59 réunions. Il nous était important de solliciter les opinions de certaines personnes et de certains organismes particulièrement intéressés aux résultats de notre étude. Nous avons lu avec grand intérêt les réponses à notre questionnaire présentées par deux administrations centrales chargées de la gestion du personnel (la Commission de la Fonction publique et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique), les sous-ministres et les cadres supérieures de dix ministères, cinq agents négociateurs et des directeurs de personnel dans toute la Fonction publique.

Nous avons activement sollicité les opinions des organismes représentant les femmes, les autochtones et les handicapés. Quinze de ces groupes ont répondu.

catégories professionnelles. Les cadres supérieurs, les professionnels, les employés de bureau et autres employés des hameaux et des villes d'un bout à l'autre du pays et même dans l'Arctique canadien ont émis leurs opinions personnelles en ce qui concerne le principe du mérite et la gestion du personnel.

La région de la Capitale nationale est intervenue pour 28% du total des mémoires présentés, alors que les mémoires reçus des autres régions se répartissent dans les proportions suivantes: 20% de l'Ontario, 10% du Québec, 15% des provinces des Prairies, 15% des provinces Maritimes, 10% de la Colombie-Britannique et 2% du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

La plupart des mémoires portaient sur tout le mandat du Comité spécial, bien que certains fussent tout particulièrement axés sur les principales préoccupations de leurs auteurs. Quelques personnes ont présenté des études de cas, accompagnées d'une documentation volumineuse, pour exemplifier les injustices personnelles qu'elles disaient avoir subies dans le labyrinthe du système de dotation en personnel. L'accord pour ainsi dire unanime dont témoignaient ces mémoires était à la fois remarquable et imprévu.

Du mois de mars au mois de juillet 1978, le Comité spécial a visité toutes les régions du pays afin de rencontrer les fonctionnaires fédéraux et les autres parties intéressées. De cette façon, les membres du Comité espéraient parvenir non seulement à mieux connaître les effectifs de la Fonction publique de ces régions, mais aussi à obtenir rapidement un échantillon valide d'opinions critiques.

En s'efforçant d'assembler un éventail complet d'opinions et de recommandations, le Comité a organisé des réunions ouvertes aux fonctionnaires de toutes les villes visitées. Ces réunions se sont révélées très utiles pour évaluer les intérêts particuliers des employés. L'assistance à ces réunions variait d'un minimum de quatre personnes à un maximum de 125.

Le Comité spécial a demandé aussi l'opinion d'un échantillon représentatif des gestionnaires de dix-huit centres répartis dans tout le Canada. Environ 250 gestionnaires choisis pour représenter divers niveaux, postes et ministères de la Fonction publique fédérale ont participé avec le Comité à des discussions en atelier sur divers aspects de la gestion du personnel. Ces discussions ont été particulièrement fécondes; elles ont permis au Comité d'examiner les problèmes et les questions litigieuses du point de vue de

10	Agents négociateurs de l'Etat fédéral
2	Membres du Parlement
11	Organisations et associations féminines et professionnelles
6	Agents négociateurs des gouvernements provinciaux
6	Conseils du trésor et commissions de la fonction publique des divers gouvernements provinciaux
301	Fonctionnaires et particuliers intéressés

Pour assurer que les questions soulevées dans les mémoires seraient traitées ouvertement et en toute franchise, le Comité spécial a clairement souligné que tous les mémoires présentés seraient étudiés à titre confidentiel. Cependant, certains de ces documents ont été rendus publics par leurs auteurs, notamment le mémoire de la Commission de la Fonction publique et les mémoires présentés par les agents négociateurs des groupements fédéraux suivants:

Association canadienne du contrôle du trafic aérien
 Association canadienne des maîtres de postes et adjoints
 Association canadienne des économistes, sociologues et statisticiens
 Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (Est)
 Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (Ouest)
 Union des facteurs du Canada
 Fraternité internationale des ouvriers en électricité (local 2228)
 Association professionnelle des agents du Service extérieur
 Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
 Alliance de la Fonction publique du Canada

Les mémoires présentés par les particuliers traduisent avec vigueur les intérêts des diverses régions et d'un grand nombre de

Audiences et mémoires

Première étape

En février 1978, afin d'avoir une conception nette de la nature des questions relatives à son mandat, le Comité spécial a envoyé des invitations à un grand nombre d'organismes et de particuliers, y compris les membres du Sénat et de la Chambre des communes. Il a sollicité l'opinion des organismes centraux, des ministères, des agents négociateurs, des organismes de la Couronne, des commissions et des organismes représentant des intérêts particuliers et des groupes professionnels. Il a aussi transmis des invitations au Conseil du Trésor et aux commissions de la fonction publique des divers gouvernements provinciaux, ainsi qu'aux agents négociateurs avec lesquels elles traitent. En plaçant des annonces dans les journaux canadiens et en utilisant le réseau de distribution d'affiches de la C.F.P., le Comité a invité les membres de la Fonction publique et du secteur privé à soumettre leurs opinions. Par ces moyens, le Comité a pu rencontrer plus de 1 500 personnes et il a reçu 351 mémoires au cours d'une période de six mois (mars-août 1978).

La liste ci-dessous donne la répartition des mémoires, selon le type d'intervenant:

Intervenants

Nombre de mémoires

Organismes centraux (le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique)	2
Sous-ministres (chefs des ministères, des sociétés d'État, des institutions gouvernementales et des commissions)	15

Pour élargir nos connaissances sur les points forts et les points faibles des divers systèmes fondés sur le principe du mérite dans d'autres ressorts, nous avons analysé certains systèmes adoptés par les gouvernements des provinces et de certains autres pays. Ce travail comprenait une étude de l'évolution du contexte institutionnel de la gestion du personnel dans notre propre Fonction publique. Nous avons également étudié l'évolution des idées maîtresses qui inspirent la gestion du personnel dans la Fonction publique: le principe du mérite, les possibilités de carrière dans la Fonction publique, l'ouverture de l'effectif aux groupes minoritaires, la théorie de l'organisation, le pouvoir et la responsabilité en matière de gestion du personnel, les droits de la direction et l'influence des employés.

Nous avons besoin de renseignements supplémentaires pour nous aider à tirer des conclusions concernant certaines questions que nous avons nous-mêmes soulevées dans le document de travail. Nous avons analysé les données réelles et les statistiques relativement à certaines méthodes en usage dans la Fonction publique, par exemple, les nominations pour une période déterminée et les mutations. Il était en outre important de comprendre le raisonnement qui avait dicté le choix de certaines pratiques. A l'extérieur de la Fonction publique, nous avons étudié le processus de négociation collective par rapport à la dotation en personnel, le recours à l'ancienneté comme facteur des décisions touchant le personnel, l'évaluation des possibilités de rendement, ainsi que la sélection et la formation des employés qui traitent avec le public.

de gestion du personnel dans la Fonction publique pour les années et politiques dont il faut tenir compte pour concevoir un système nous avons cherché à connaître les tendances économiques, sociales résoudre dans la Fonction publique. Du secteur de l'enseignement, l'optique des problèmes qu'il nous semblait plus important de dont le secteur privé aborde la gestion du personnel, mais dans Nous avons tenté d'obtenir des renseignements sur la façon

ont ajoutée une dimension omise au cours de la première étape. qui concerne la poursuite de carrières dans la Fonction publique, les besoins des femmes, des autochtones et des handicapés, en ce changements qu'elles proposaient. Les personnes qui ont souligné ces personnes nous ont en outre fourni d'autres détails sur les avons définis. En réponse aux questions que nous avions soulevées, de gestion du personnel reconnaissaient les problèmes que nous vérifier dans quelle mesure les personnes touchées par le système Les réactions au document de travail nous ont permis de ailleurs avec succès.

taires et sur des méthodes de gestion du personnel employées sujet desquelles nous avions besoin de renseignements supplémentaires examinés les résultats d'études sur des questions particulières au recevoir d'autres mémoires de certains intervenants, nous avons étudié plus à fond les principaux points soulevés. En plus de Du mois d'octobre 1978 au mois de mai 1979, nous avons

Deuxième étape

La principale partie de ce document de travail est donc réservée à la description des mémoires présentés. A moins qu'elles n'aient été justifiées, les opinions exprimées ne correspondent pas nécessairement aux nôtres. Dans certains cas, d'ailleurs, les renseignements présentés contredisaient les opinions formulées. Dans d'autres cas, les opinions étaient peut-être fondées sur l'expérience des intervenants relative à des méthodes de gestion du personnel qui avaient été améliorées dans l'intervalle. Cependant, nous ne pouvions être indifférents au manque de confiance dans les méthodes d'emploi actuelles, exprimé si constamment, si ouvertement par les gestionnaires et les employés d'un bout à l'autre du pays.

dient davantage.

— Circonscrire les questions clés afin que les intervenants les étu-

trateurs, les personnes exerçant une profession et les autres personnes travaillant dans la Fonction publique.

Plusieurs groupes de fonctionnaires de divers niveaux, qui avaient pris l'initiative de rédiger des mémoires approfondis à l'intention du Comité spécial, nous ont fait part de leur point de vue. Le contenu de ces mémoires exprimait la conviction qu'une meilleure gestion du personnel est possible et même essentielle à la bonne marche de la Fonction publique. Des employés fédéraux ont sacrifié une partie de leur temps libre pour se réunir avec le Comité. Le plus grand nombre de présences a été enregistré à Vancouver, où plus de 100 fonctionnaires ont choisi d'assister à une réunion d'employés plutôt que de regarder à la télévision un match éliminatoire de la Coupe Stanley.

Toutefois, nous avons admis que les fonctionnaires qui étaient satisfaits de la gestion du personnel ne nous le diraient probablement pas. Nous nous sommes donc efforcés d'obtenir leurs opinions au moyen d'une enquête par téléphone auprès de certains fonctionnaires choisis au hasard pour former un échantillon représentatif des professions et des niveaux de la Fonction publique, ainsi que des lieux géographiques et des types d'organisation (décrits à l'Annexe C). Ils ont répondu à un questionnaire structuré et confidentiel portant sur les questions clés qui avaient fait l'objet de commentaires de la part des employés. En général, les personnes interrogées ont exprimé leur mécontentement à l'égard du système et non des personnes qui l'administraient. Ils étaient d'avis qu'un grand nombre de gestionnaires n'ont pas les aptitudes nécessaires pour diriger des personnes. Les résultats de l'enquête par téléphone, un peu moins négatifs que les observations des personnes qui ont présenté des mémoires et nous ont rencontrés, ne permettent guère de nier, comme si tout allait pour le mieux dans le meilleur des mondes, le mécontentement des employés en ce qui concerne les méthodes d'emploi dans la Fonction publique.

Le document de travail

Publié en novembre 1978, le document de travail avait trois buts primordiaux:

- Faire état des observations soumises au Comité;
- Définir les problèmes jugés importants par les intervenants;

déterminer les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qu'ils veulent modifier d'un commun accord et de mieux comprendre leurs préoccupations respectives.

Le Comité spécial.—Première étape

Le président du Comité spécial a été nommé en décembre 1978. Les trois membres du Comité ont décidé au départ d'entendre et d'examiner les points de vue du plus grand nombre possible de personnes chargées d'appliquer la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ou touchées par cette loi. Par conséquent, ils ont encouragé les gestionnaires et les employés de la Fonction publique à leur présenter des mémoires, et ils ont organisé des réunions avec eux et avec les gens de l'extérieur de la Fonction publique dont les intérêts ou les connaissances pouvaient faciliter le travail du Comité.

Les gens les mieux informés en matière de lois, de politiques, de procédés et de méthodes ont été consultés. Dans l'exercice de leurs fonctions actuelles ou antérieures, certains d'entre eux étaient chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques de gestion du personnel dans la Fonction publique. Les mémoires présentés au nom de divers organismes, y compris les organismes centraux, les ministères et les agents négociateurs touchaient pratiquement tous les articles de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

L'expérience des gestionnaires régionaux de la Fonction publique dans l'application du système actuel de gestion du personnel a ajouté une dimension importante à notre étude. Dans chacun de dix-huit centres, nous avons invité un groupe de gestionnaires à nous exprimer leurs opinions sur les améliorations nécessaires. Plus de 250 gestionnaires ont été choisis pour constituer un échantillon représentatif des ministères, des groupes professionnels et d'autres particularités de gestion du personnel dans chaque centre.

Soit comme gestionnaires, soit comme employés, les participants ont exposé leurs vues d'après leur propre expérience et ce qu'ils avaient observé de l'expérience des autres. Les différences qui caractérisent la gestion du personnel dans les milliers d'établissements fédéraux à l'échelle du pays ont été soulignées par la diversité des observations formulées par les ouvriers, les administratifs

Les travaux du Comité spécial

Etudes distinctes

Le communiqué annonçant la création du Comité spécial d'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite précisait que la partie gouvernementale et la partie syndicale devaient chacune étudier les questions soulevées, afin de se préparer aux délibérations du Comité spécial.

Du côté gouvernemental, on a assisté à la formation de deux comités, soit le Groupe de travail et le Comité directeur, présidés par le représentant gouvernemental et composés de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux. Du mois de mars 1978 au mois de décembre 1979, ces comités ont étudié les méthodes d'emploi aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et élaboré des propositions visant à les améliorer.

Le Groupe de travail et le Comité directeur étaient d'avis que le principe du mérite devait être tempéré par d'autres principes, tels que l'efficacité, la sensibilisation, l'égalité d'accès à l'emploi et l'équité. En s'inspirant de ces principes, ils ont recommandé diverses méthodes d'emploi illustrées par des propositions particulières pour chacune des catégories professionnelles. La très grande importance qu'ils ont accordée au perfectionnement des cadres chargés de la gestion du personnel exprimait leur conviction que là se trouve la clé de tout changement.

Les propositions formulées par ces comités ont été étudiées en détail par le Comité des hauts fonctionnaires et généralement incorporées aux propositions présentées au Comité spécial par la Commission de la Fonction publique.

Les agents négociateurs ont reconnu que chacun d'eux devait présenter son propre mémoire au Comité spécial afin d'expliquer les besoins particuliers des professions qu'ils représentent. Ils se sont réunis plusieurs fois avec le représentant des syndicats afin de

ANNEXES

Annexe A—Travaux du Comité spécial

Annexe B—Audiences et mémoires

Annexe C—L'enquête

Annexe D—Membres du Comité et conseillers

Annexe E—Liste des recommandations

ANNEXES

Si le niveau de rendement de l'employé décroît, le gestionnaire

doit en savoir la raison. Le gestionnaire dispose de nombreux moyens pour remédier aux problèmes de rendement. Peut-être une simple clarification des objectifs, des responsabilités et de l'autorité de l'employé sera-t-elle suffisante. Peut-être sera-t-il nécessaire d'intensifier la supervision, l'orientation ou la formation officielle de l'employé. S'il s'agit d'un problème de santé, le Programme d'aide aux employés fournira l'orientation et les méthodes à suivre pour remédier à la situation.

Il y aura toujours des cas où tous les efforts déployés ne pourront améliorer le rendement de l'employé. Le moment est alors venu de réaffecter l'employé. Si son rendement dans la Fonction publique a toujours été satisfaisant, il n'est que raisonnable de lui donner une deuxième chance dans un autre milieu de travail.

Toutes ces mesures vont presque d'elles-mêmes; elles constituent, en fait, les éléments fondamentaux d'une bonne gestion; mais il arrive souvent qu'on n'y ait pas recours. Si, cependant, on prend ces mesures, mais en vain, il n'y a pas d'autre option que de réaffecter, de rétrograder ou de renvoyer l'employé. En pareille circonstance, l'employé doit être pleinement et clairement avisé de la mesure qu'on envisage dans son cas et des motifs qui la fondent. Des méthodes de gestion médiocres et des dossiers mal composés ne pourront que décevoir la direction parce que ses décisions ne seront pas maintenues.

Selon nos propositions, la C.F.P. servirait de gardienne contre les ingérences politiques dans l'administration du personnel et déterminerait si un employé doit être autorisé à prendre part à des activités politiques. Une fois qu'elle se serait prononcée, sa décision deviendrait une condition d'emploi. Si un employé violait cette condition, la direction devrait recourir à une mesure disciplinaire. S'il en résultait un renvoi motivé, l'intéressé pourrait avoir recours à la procédure de règlement des griefs par arbitrage auprès de la C.R.T.F.P.

Prises ensemble, nos recommandations laissent à la direction l'entière responsabilité de ses décisions en matière de congédiement, pour quelque raison que ce soit, les employés conservant leur droit de recours à la procédure de règlement des griefs par arbitrage.

insuccès.

On ne peut s'attendre que les employés atteignent la norme de rendement établie s'ils ne comprennent pas pleinement les tâches à accomplir et les résultats visés. Il est donc essentiel d'évaluer le rendement des employés par rapport aux objectifs qu'ils doivent atteindre afin de déceler rapidement au besoin la cause de leur

La continuation de l'emploi dans la Fonction publique dépend de la capacité et de la volonté des employés de donner le rendement qu'on attend d'eux et de se conformer aux conditions d'emploi qui leur sont fixées.

A titre indicatif du nombre des congédiements, 80 fonctionnaires ont été congédiés de la Fonction publique pour incompetence ou incapacité en 1977. Quatre-vingts pour cent des cas portés en appel auprès de la C.F.P. ont été déboutés. Quatre-vingt-deux employés ont été renvoyés pour indiscipline. Ces chiffres attestent qu'il est vraiment possible de congédier un employé dont le rendement est insatisfaisant.

Il existe un troisième motif de congédiement: c'est le renvoi pour des raisons d'ordre disciplinaire en vertu de la Loi sur l'administration financière. Un ministre peut procéder au congédiement d'un employé pour inconduite ou pour des motifs disciplinaires. L'employé peut demander réparation en présentant un grief au sous-ministre, avec recours en arbitrage auprès de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Le renvoi ou la rétrogradation pour incompetence ou incapacité relèvent de la Commission de la Fonction publique, sur la recommandation d'un sous-ministre. Dans ce cas, l'intéressé a droit de recours selon la procédure d'appel de la C.F.P. La C.F.P. peut destituer un employé pour ses activités politiques partisans après avoir fait enquête sur les accusations portées contre lui ou contre elle par un candidat à une élection, la seule personne autorisée à le faire.

- Le renvoi pour incompetence ou incapacité,
- Le congédiement pour activité politique partisane.

motifs de congédiement:

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prévoit deux

sort: on y a recours seulement quand toutes les autres tentatives pour améliorer le rendement de l'employé ont échoué.

RENVOI MOTIVÉ

Il est impossible de congédier un fonctionnaire: ce mythe a la vie dure, même si la réalité le dément. Le présent chapitre de notre rapport vise à montrer que les gestionnaires de la Fonction publique exercent depuis longtemps et doivent continuer d'exercer le pouvoir de congédier un employé qui ne donne pas ce qu'on attend de lui ou qui s'y refuse.

Néanmoins, avant de prendre une décision de congédiement, on se doit d'examiner avec le plus grand soin les circonstances qui semblent la justifier. Des années de jurisprudence ont assigné aux gestionnaires la charge de prouver de façon très rigoureuse et circonstanciée le bien-fondé de leurs décisions en l'espèce. Si graves sont les conséquences d'un renvoi, que la décision qui l'entraîne doit reposer sur de solides éléments de preuve.

Dans le cas d'un congédiement pour des raisons d'ordre disciplinaire, la direction doit prouver que des mesures disciplinaires ont précédé, degré par degré, la décision définitive et irrévocable et, si le congédiement est recommandé pour incompétence ou incapacité, qu'on a tenté d'obtenir une amélioration du rendement ou de trouver des tâches mieux adaptées aux ressources personnelles de l'employé.

Avant de congédier un employé, il faut donc établir un dossier qui pourra subir l'épreuve d'un examen impartial. On estime que cette étape est nécessaire, étant donné les conséquences possibles de la mesure envisagée.

Les gestionnaires doivent accepter la responsabilité de fixer une norme de rendement à l'employé. C'est la seule façon dont ils puissent justifier le congédiement d'un employé dont le rendement ne satisfait pas aux normes minimums de son poste. La cessation d'emploi doit être considérée comme une mesure de dernier res-

leur personnel. La formation obligatoire des gestionnaires, selon les normes proposées comme conséquence de l'adoption d'une théorie de la gestion, constituera une des premières étapes essentielles dans l'application de cette théorie. Nous recommandons

que la formation en administration du personnel et en gestion des ressources humaines devienne une condition de la nomination à un poste de gestion et qu'on établisse un programme offrant aux gestionnaires actuels la formation nécessaire.

La formation en relations de travail actuellement offerte aux gestionnaires est généralement axée sur les systèmes et ne mène pas à l'évaluation ou à la compréhension de la position de l'agent négociateur. La formation du représentant des employés par des agents négociateurs échoue habituellement de la même façon. Néanmoins, appréciation et compréhension de la position de chacun sont essentielles à de bonnes relations de travail. On n'arrivera à ce résultat que lorsque gestionnaires et employés seront réunis pour étudier et examiner leurs positions et leurs responsabilités respectives. La structure des relations de travail qui procède de ce genre de relations résistera à la confrontation; elle abrégera la période de conflit et accroîtra la possibilité de résoudre rationnellement les différends. Le coût d'une formation commune est minime par rapport à celui qu'entraîne l'interruption des services. Nous recommandons

qu'un programme de formation commune (employés-gestionnaires) destiné aux représentants des employés et aux gestionnaires soit établi par l'employeur général et les agents négociateurs.

Le chapitre consacré à la théorie de la gestion comprend d'autres recommandations sur la formation des gestionnaires.

dant sur les états de service de l'employé, ses initiatives antérieures de perfectionnement, ses aptitudes manifestes et son désir d'accepter de plus grandes responsabilités.

Les compétences techniques, professionnelles ou spécialisées des personnes (physiciens, mathématiciens, biologistes, etc.) n'ont pas été remises en question dans le présent rapport sauf en ce qui concerne la nécessité du recyclage de la formation technique; mais leur compétence en matière de gestion, comme celle d'autres fonctionnaires qui assument des responsabilités de gestion, est mise en doute dans ce rapport et dans notre document de travail. D'après nos observations, la cause première des problèmes qui assaillent une large part de la Fonction publique, c'est, d'abord et avant tout, le fait que le gouvernement et le Conseil du Trésor ne semblent pas comprendre la nécessité d'une gestion compétente, c'est-à-dire armée des aptitudes et des connaissances nécessaires à l'exercice de cette responsabilité. Tant qu'on ne comprendra pas cette exigence, tant qu'on ne prendra pas les mesures de correction qui s'imposent, ce ne seront pas les études des commissions royales, des groupes de travail, des comités spéciaux, des groupes d'étude particuliers qui redresseront sensiblement la situation. En fait, c'est probablement l'inverse qui se produira, car les études de ce genre, loin d'améliorer les choses en profondeur, mènent au contraire à des bouleversements, au désenchantement et à une période de productivité déclinante.

Actuellement, les gestionnaires n'ont pas suivi de programme de formation ou de perfectionnement qui leur permettrait de faire face aux nouvelles responsabilités de la gestion. Ceux qui aspirent à des postes de gestion n'ont pas de normes pour orienter leurs efforts et doivent planifier à l'aveugle leur propre programme de perfectionnement. En général, les employés pensent que l'avancement à un poste de gestion se fonde sur l'excellence technique. A défaut d'une théorie de la gestion clairement établie, la formation en gestion qu'on entreprend appuie trop sur la connaissance des systèmes au détriment de l'aptitude à diriger des personnes. Lorsqu'on enseigne de nouveaux principes de gestion, l'absence de cette aptitude entrave le passage efficace de la théorie à la pratique. Si, comme le recommandent Glassco, Lambert et le Comité spécial, on accepte de substituer aux formalités de contrôle l'imputabilité de la gestion à la direction, les gestionnaires devront alors avoir la compétence nécessaire pour assumer la responsabilité de diriger

que la direction centrale adopte une politique de recyclage conforme aux meilleures méthodes ou aux méthodes recommandées aux employeurs du secteur privé.

Nous reconnaissons l'intérêt commun de la direction et des employés dans les derniers types de programmes de formation que nous avons mentionnés. C'est pourquoi nos propositions à l'intention du Conseil national de dotation portent aussi sur l'objet des négociations, l'accès à l'initiation aux mesures de sécurité, la formation technique et le recyclage.

Le programme de perfectionnement vise les besoins futurs de la Fonction publique; il constitue une réserve de candidats bien formés en vue de leur avancement à des postes plus élevés lorsqu'il y a des vacances. C'est donc un programme essentiel à la continuité des opérations. Il appartient clairement à la direction centrale d'évaluer continuellement les besoins futurs de la Fonction publique en matière de dotation, pour ce qui est des groupes professionnels et des niveaux de gestion ou autres. Les renseignements provenant d'une analyse de ce genre devraient être disponibles afin d'aider les ministères à mieux planifier leurs activités et les employés à planifier leur propre carrière, et pour déterminer les activités de formation et de perfectionnement d'après les besoins prévus des ministères et de la Fonction publique. Nous recommandons donc

que la direction centrale et la direction des ministères rendent publiques les prévisions des besoins en personnel;

que les gestionnaires emploient la méthode de l'appréciation pour discuter avec les employés des initiatives de formation ou de perfectionnement nécessaires à leur avancement; et

que la direction offre un programme de perfectionnement directement fondé sur les besoins prévus.

Conscients de l'avantage que présente pour la carrière des employés le programme de perfectionnement, qui constitue une condition préalable à l'avancement, nous recommandons

que les employés soient sélectionnés par voie de concours pour le programme de perfectionnement, la sélection se fon-

que les gestionnaires soient obligés d'offrir à leurs employés des cours de formation réparatrice et de formation professionnelle, essentiels au rendement de l'organisme.

La direction et le personnel ont tous deux la responsabilité d'observer les normes de sécurité. La direction est chargée de l'initiation aux mesures de sécurité; mais les agents négociateurs doivent être prêts à aider, le cas échéant, en offrant l'apport de leurs compétences spécialisées. Nous recommandons donc

que la politique gouvernementale prévoie la formation en sécurité et traite cette formation comme essentielle et à titre hautement prioritaire.

Chacun sait que les connaissances d'une personne sont vite dépassées par rapport aux progrès rapides de la science et des techniques modernes. Si la moitié des connaissances des spécialistes en électronique, par exemple, deviennent caduques après trois ans, il tombe sous le sens qu'ils seront par la suite moins utiles au service qui les emploie qu'ils ne l'étaient au départ après une formation sommaire. En fait, leur seule valeur, du point de vue de l'organisme, sera fonction, dans certains cas, de la nature du poste particulier qu'ils occupent à ce moment. La formation technique est généralement jugée essentielle dans notre société et considérée comme une dépense productive à la charge de l'employeur. Nous recommandons donc

que les frais de formation technique soient reconnus comme des coûts d'exploitation légitimes et nécessaires.

La formation de recyclage prend de l'importance lorsque les fluctuations de la charge de travail de la Fonction publique entraînent un excédent de personnel. La direction est responsable de la détermination des tâches à accomplir, mais elle a, corollairement, la responsabilité de former les employés mis en disponibilité pour les affecter, dans la mesure du possible, à d'autres postes. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada collabore avec les employeurs du secteur privé pour soutenir et favoriser le recyclage des employés mis en disponibilité. Nous croyons que la direction centrale ne saurait faire moins pour ses propres employés. Nous recommandons donc

formation réparatrice: formation donnée à l'employé dont le rendement est insatisfaisant, et qui lui permet de rester dans son poste ou d'occuper un autre poste plus approprié à ses qualités;

formation professionnelle: formation exigée pour assurer le rendement acceptable de l'employé dans ses fonctions du moment;

formation en sécurité: exigée pour assurer que les employés sauront comment respecter les normes de sécurité dans leur milieu de travail;

formation technique: formation donnée à l'employé sur l'état actuel des techniques;

formation de recyclage: formation par laquelle l'employé excédentaire peut acquérir les connaissances nécessaires pour occuper un poste différent;

formation de perfectionnement: formation offerte aux employés en vue de promotions à venir, qu'elles soient liées à un poste particulier ou à un objectif de carrière.

En théorie du moins, les gestionnaires ont la responsabilité particulière de s'assurer que les normes de rendement sont à la mesure des objectifs de l'organisme. Pour ce faire, ils doivent étudier le rendement des groupes de travail et des employés afin de déterminer les domaines à améliorer. La formation peut constituer une première étape essentielle lorsque le rendement n'est pas satisfaisant.

Il faut en outre offrir aux employés la formation que rendent nécessaires soit le changement qu'on apporte à un programme, soit les mesures qu'on prend pour améliorer l'organisation des services. L'accès à cette formation reste à la discrétion de la direction, car c'est elle qui a la responsabilité des résultats. La responsabilité de l'employé ou de l'employée, c'est d'apprendre à la lumière de l'expérience ce que son travail exige. On ne peut faire accéder un employé à la formation par voie de concours, car l'employé faible en a souvent un plus grand besoin que les autres. Nous recommandons donc

toujours été à notre portée, et si nous l'appliquons dès à présent, nous assurerons

— que la formation sera la méthode logique à employer pour parvenir au but fixé;

— que la formation sera conçue et organisée de façon à réaliser, avec un minimum de dépenses, les objectifs visés;

— que la méthode d'analyse et d'appréciation du rendement des employés servira à déterminer les besoins individuels en formation;

— que là où la formation est requise, elle sera donnée;

— qu'il n'y aura plus parmi les stagiaires des fonctionnaires qui suivent un programme de formation pour des raisons qui leur échappent, tout simplement parce que c'est leur tour, parce que c'est une récompense, parce qu'on a voulu se débarrasser d'eux, etc., ou encore des employés qui, de retour au travail, ne pourront mettre à profit les connaissances qu'ils ont acquises ou ne seront pas autorisés à le faire; — qu'il y aura une évaluation constante de la qualité et de l'efficacité de chaque expérience en formation.

Nous recommandons donc

que l'administration des programmes de formation soit surveillée par le biais des directives et du contrôle de la direction centrale, afin d'assurer que les budgets de la formation refléteront des exigences minimums et réelles.

Si nous acceptons la nature essentielle de la formation et du perfectionnement et si nous reconnaissons le rôle de la direction centrale, qui est censée fournir des directives et une politique claires concernant l'administration des programmes de formation, nous posséderons les moyens d'envisager la formation et le perfectionnement de manière plus rationnelle. Notre document de travail propose la catégorisation de la formation d'après son objet, les politiques variant aussi dans chaque cas selon les objectifs à atteindre. Cette classification est essentielle à une méthode rationnelle de formation et de perfectionnement. Nous recommandons donc

que la formation et le perfectionnement se fondent sur la catégorisation suivante des objectifs de la formation:

activité; qu'on exige la formation des employés en vue d'obtenir la compétence professionnelle actuellement exigée, par exemple, dans le cas de la gestion financière; et

que les directives générales demandent, en temps de restrictions financières, que la formation ne soit pas sacrifiée, du moins pas plus que proportionnellement à la réduction des autres programmes.

Il existe une autre option: c'est de conserver la méthode traditionnelle de formation et de perfectionnement, y compris, comme mesure initiale, la réduction de la formation en période de restrictions. Si l'on choisit cette voie, il serait sage de montrer publiquement qu'il s'agit là d'une décision réfléchie. Nous pensons que le public et les fonctionnaires peuvent accepter avec une certaine sérénité la réduction de la qualité ou du niveau des services s'il est clair qu'elle provient de mesures nécessaires pour réduire les dépenses; mais lorsque la qualité ou le niveau des services diminuent sans explication, la faute retombe sur le fonctionnaire.

Dans les propositions précédentes, nous expliquons la nature essentielle de la formation et du perfectionnement. Nous expliquons les préoccupations qu'on retrouve dans presque toute la Fonction publique, et que nous partageons, à propos des méthodes dont l'emploi démontre bien que formation et perfectionnement ne sont pas traités comme des notions essentielles. Nous accordons aussi qu'on puisse, non d'ailleurs sans quelque raison, attribuer cette conception faussée de la formation au manque de confiance des hauts fonctionnaires dans l'administration des programmes de formation, c'est-à-dire à leur impression que les besoins en formation sont mal déterminés, que la formation n'atteint pas ses buts, bref, que les crédits affectés à la formation sont de l'argent jeté à l'eau.

Nous écartons cette hypothèse, car il y a toujours eu un moyen simple de remédier aux imperfections qui, sans aucun doute, existent: c'est de relier la formation à des besoins nettement déterminés et de n'autoriser aucune dépense à d'autres fins; c'est aussi d'exiger que les gestionnaires définissent l'objet de la formation dans chaque cas, que des spécialistes en déterminent les modalités et qu'elle soit évaluée comme il se doit. Cette solution a

que la politique générale reconnaisse les coûts de la formation et du perfectionnement comme frais d'exploitation essentiels; que la politique et les lignes directrices de la direction centrale précisent suffisamment les perspectives gouvernementales touchant l'activité de formation nécessaire pour atteindre les objectifs du service et pour l'évaluation de cette

recommandons donc

essentielle plus que celles qu'entraînent d'autres projets. Nous les, il ne faut pas réduire les dépenses relatives à la formation souhaitable ou nécessaire de réduire les dépenses gouvernementales voiture plus petite et on supprime le superflu. Ainsi, lorsqu'il est l'allège pas de son carburateur ou d'une roue: on construit une Pour réduire le coût de construction d'une automobile, on ne à l'endroit de la Fonction publique et de l'érosion de sa crédibilité. issue pour le gestionnaire et qui est la source des critiques acerbes politique en question qui en souffre. Voilà une autre situation sans tirer de l'huile d'un mur, c'est naturellement l'application de la moins responsables des résultats.» Etant donné qu'on ne saurait mesure où votre budget vous le permet, mais vous n'en serez pas dire: «Appliquez la politique gouvernementale uniquement dans la n'est pas difficile de voir qu'il s'agit là d'une façon détournée de formation qui deviennent invariablement la cible des réductions. Il mesures de restriction s'imposent, ce sont les programmes de cause de la façon dont elle envisage la formation. Lorsque des mais rend ensuite cet accomplissement difficile ou impossible à tions, la direction ordonne l'accomplissement de certaines tâches, un but particulier. En termes plus clairs: en formulant des orientations, la formation constitue un élément essentiel du progrès vers Il y a un illogisme fondamental dans la position de la direction avec le temps sans être ranimée, le cas échéant, par la formation. leurs fonctions et lorsque la compétence du personnel s'amenuise lorsque les gestionnaires ne sont pas généralement outillés pour traduit par un gaspillage d'argent en fin de compte, doit être payée postes isolés. Il va également de soi qu'une lourde rançon, qui se qui concerne les accidents du travail, ou encore la survie dans les nécessité absolue pour la sécurité du public et des employés, en ce taux apparemment importants. Une formation intensive est une bien essentielle—si nous voulons atteindre les buts gouvernement-

échantillon limité est essentielle—non seulement souhaitable, mais

Il va de soi que la formation du genre décrit dans notre bien formé.

trablement inférieure à ce qu'elle serait si tout le personnel était bases; la productivité de l'année de base peut toutefois être considérée variations de la productivité par rapport à celle d'une année de nation de la productivité permet d'établir, chaque année, les l'insuffisance de la formation et du perfectionnement. La détermination de la baisse de productivité et d'efficacité imputable à l'importance de contrôle, le milieu étant ce qu'il est, ne révèle pas systèmes de contrôle, pour les employés et les gestionnaires, nos Heureusement pour les employés et les gestionnaires, nos formation. C'est, dans toute la force du terme, un cercle vicieux.

sévèrement les insuffisances des personnes qui ont été laissées sans et ceux-ci à l'égard des employés subalternes), nous critiquons tous la C.F.P., les cadres supérieurs à l'égard des cadres intermédiaires nous (c'est-à-dire le public, le gouvernement, le Conseil du Trésor, trait aux employés de s'acquitter efficacement de leurs tâches, part, n'ayant pas fourni une formation satisfaisante qui permet les budgets qu'on y affecte sont les premiers à être réduits. D'autre fonds nécessaires) et, malgré la nécessité absolue de la formation, domaine pour une large part négligé (on ne prévoit donc pas les sérieusement compromis. Néanmoins, la formation reste un publique et les objectifs du gouvernement en soient pour autant employés puisse être écartée sans que le rendement de la Fonction circonstances, il est impossible de prétendre que la formation des Cette liste pourrait être beaucoup plus longue. Dans les

visés.

- i) La formation des membres des groupes désignés constitue une méthode essentielle si le gouvernement veut atteindre les objectifs assurer la continuité des opérations.
- k) Le perfectionnement vise à assurer la disponibilité d'un personnel compétent et capable d'accéder à des postes comportant plus de responsabilités à mesure qu'ils deviennent vacants et, de la sorte, à s'acquiescer par une formation interne.
- j) Une part considérable du budget de formation est affectée à la formation des contrôleurs de la navigation aérienne, des opérateurs radio, des techniciens de l'électronique, des gardes-côtes canadiens et des vérificateurs fiscaux. Ces frais semblent inévitables. L'infinie variété des fonctions est une caractéristique particulière à la Fonction publique. Les aptitudes et connaissances nécessaires doivent
- i) Chaque nouveau fonctionnaire doit être formé. Le coût de cette formation serait important.

- fonctionnaires exige un effort massif de formation et de sensibilisation. Si nous voulons que le Programme de promotion de la femme soit un succès, les frais de ce changement doivent faire partie du coût du programme.
- c) On nous a dit que l'attitude et le comportement de certaines personnes empêchent d'offrir des possibilités de travail aux autres groupes, plus particulièrement aux autochtones et aux handicapés. Le changement exigé entraînera des frais directs. Nous croyons fermement que l'établissement d'une politique ou le fait de dire aux gens de bien vouloir modifier leur façon de voir n'accompliront pas grand-chose. La formation essentielle et reconnue comme essentielle par l'employeur ne se fait pas sans frais.
- d) On a dit aux fonctionnaires que le public voit en eux des êtres insensibles et qu'ils doivent s'amender. Ce changement est coûteux, et tout aussi bien dans le secteur privé, comme nous le mentionnons ailleurs. (Il est coûteux aussi de déterminer si la formation atteint son but; et si les résultats ne sont pas ceux qu'on anticipait, il faut dépenser encore plus d'argent pour modifier le programme de formation.)
- e) Après les critiques formulées par le Vérificateur général, le gouvernement a déclaré qu'il fallait former davantage le personnel affecté aux finances (dont le nombre est d'ailleurs assez considérable).
- f) Les agents de dotation en personnel doivent être formés jusqu'au niveau du certificat de compétence; sinon, ils ne pourront s'acquitter des tâches essentielles lorsqu'il faudra pourvoir aux postes vacants.
- g) On dit que chaque fois qu'une personne sans expérience de la supervision ou de la gestion est nommée à un poste qui exige des aptitudes et des connaissances en matière de gestion, elle devrait recevoir une certaine formation afin d'acquérir une compétence de base dans ce domaine. Si l'on offrait ce genre de formation—et il semble éminemment raisonnable de le faire—, les dépenses à engager seraient considérables.
- h) Un grand nombre de gestionnaires ont déclaré au Comité spécial qu'ils n'ont pas été et ne sont toujours pas suffisamment formés pour les tâches de la gestion. A l'exception de la minorité qui pense que l'aptitude à la gestion est innée et ne s'acquiert pas, la plupart des gestionnaires ont reconnu que la situation que nous avons constatée est généralisée dans les services. Le prix que l'on paye pour tolérer l'emploi de gestionnaires (et de superviseurs) non formés est incalculable, voire fabuleux. Il en coûterait évidemment très cher de former tous les gestionnaires pour les amener à un niveau convenable de compétence. Pourtant, pouvons-nous nous permettre de ne pas les former?

cité, de sa stérilité, de son insensibilité aux besoins du public, et sa présence tendra à démoraliser ses collègues, qui devront, comme on dit, boucher les trous.

La formation des employés, comme nous essaierons de le montrer, doit être considérée comme un poste essentiel du budget d'exploitation. Ceux qui, aux premiers signes d'une campagne de contraintes budgétaires, prennent automatiquement la décision de réduire les services de formation devraient comprendre les conséquences de cette mesure sur la qualité de la Fonction publique. Ce phénomène de fausse économie est difficile à expliquer, mais il existe. Les fonctionnaires se souviendront de certains cas où, après avoir approuvé la construction d'installations, mettons d'une blanchisserie, on a refusé à des employés l'autorisation de les faire marcher. Ils se souviendront d'une époque où, les déplacements étant virtuellement interdits, une armée d'inspecteurs, de vérificateurs régionaux, etc., se tournaient les pouces à l'administration centrale. On doit s'aviser que le coût invisible qu'entraîne la décision de *ne pas* établir un programme de formation dépassera le coût visible de la formation. La notion de frais d'entretien est bien comprise quand il s'agit de choses inanimées, de bâtiments ou de matériel par exemple, si bien qu'on ne met pas en question les fonds qu'on affecte à cet usage. Quand il s'agit de personnes, ce n'est pas le cas.

A ceux qui continuent à contester la nécessité de la formation, plus particulièrement celle des cadres supérieurs, ou qui l'estiment peut-être souhaitable mais non essentielle, particulièrement en temps de restrictions budgétaires, nous recommandons la liste suivante des divers types de formation adaptés chacun à une situation particulière:

a) La Fonction publique met l'accent sur la promotion à l'intérieur de ses services (l'injection de sang nouveau, sauf aux niveaux d'entrée, est donc très limitée), sans faire d'efforts précis pour former et perfectionner les employés et nourrir leurs aptitudes; la qualité du rendement diminue donc, ce qui est particulièrement visible dans les services au public. Les résultats de ce phénomène sur l'ensemble de la Fonction publique sont manifestes. Nous appelons cela de la «médioscrite envahissante».

b) On a effectivement dit aux gestionnaires de la Fonction publique de renoncer à leur chauvinisme pour assurer aux femmes l'égalité d'accès à l'emploi, comme ils devraient évidemment le faire. Toutefois, parvenir à changer l'attitude et le comportement de tous les

Le résultat de cet immobilisme est que nous assimilons le traitement des ressources humaines à celui des pneus qui chassent nos voitures: le temps use les semelles, les pneus mordent mal à la chaussée, ils sont même dangereux, il ne reste plus qu'à les mettre au rancart. L'analogie est pourtant imparfaite: certains d'entre nous tenteront de prolonger la durée de leurs pneus, ils en prendront soin, ils en assureront la rotation périodique, ils verront à ce qu'ils soient correctement gonflés. L'analogie est imparfaite dans un autre sens: lorsque le pneu a cessé de servir, on s'en défait. Cependant, on ne met pas au rancart l'employé qui a perdu son utilité: à ce stade, on le range parmi les irrécupérables, et il fera peser sur les services qui l'emploient le poids de sa propre ineffica-

fait mystère.

L'un des aspects attristants de ce tableau d'autre part si décevant, c'est qu'il ne manque pas de spécialistes dans les organismes centraux, de gens qui savent planifier et mettre en œuvre un programme de formation et qui connaissent, probablement mieux que la plupart, la nature et l'étendue des lacunes actuelles, notamment la qualité inférieure de l'évaluation de l'activité de formation. Pourquoi recourt-on si peu aux services de ces spécialistes? Cela attend à l'avenir des programmes de formation.

La C.F.P., organisme responsable de la Direction générale du perfectionnement, consacre, de toute évidence, une attention considérable au sujet, plus particulièrement à la formation des cadres supérieurs. Toutefois, les documents fournis à l'appui du mémoire que la C.F.P. a présenté au Comité spécial traduisent une optique très étroite à cet égard. En outre, il semble au Comité que le Conseil du Trésor—l'employeur—devrait énoncer la politique, les exigences ou les buts essentiels à atteindre, que les spécialistes en l'espèce pourraient ensuite transposer en un plan de formation. Le Conseil du Trésor n'a pas répondu aux graves questions soulevées à ce sujet dans notre document de travail et n'a pas exprimé ce qu'il attend à l'avenir des programmes de formation.

jusqu'à ce que, dans certains milieux, on en vienne à le considérer, semble-t-il, comme un mal non nécessaire. Certes, la formation et le perfectionnement sont tolérés et, sans doute, approuvés en paroles si l'on en juge par les 91 millions de dollars dépensés à ce titre en 1977-1978; mais pour ce qui est de la compréhension et des engagements, c'est une tout autre affaire. Une large part de la somme que nous venons de mentionner est dépensée par les quelques grandes écoles de formation dont nous avons déjà parlé.

mais l'une de ces causes est sans contredit la qualité de l'interaction entre le public et les fonctionnaires. A propos de notre document de travail, déjà publié, et du Rapport de la Commission Lambert, qui ont recensé les faiblesses de l'administration de la Fonction publique, certains universitaires et d'autres personnes ou organismes indépendants, notamment la C.F.P., ont déclaré que la Fonction publique canadienne n'est pas comme on l'a dépeinte et qu'il n'est que d'examiner la situation qui règne dans les autres démocraties occidentales pour comprendre à quel point les Canadiens sont bien servis. Toutefois, puisque les citoyens et le gouvernement ne sont pas satisfaits, ces commentateurs n'ont évidemment pas de pertinence. Le public et le gouvernement exigent davantage: il faut donc trouver les moyens de combler leur attente. La voie tout indiquée, c'est de veiller à ce que les employés soient bien préparés à leurs tâches et de maintenir constamment un groupe de personnes suffisamment formées pour pourvoir aux postes de gestion et des cadres supérieurs des groupes technique et professionnel.

Mis à part l'assurance d'un niveau de vie convenable, le maintien du coût de la vie dans des limites raisonnables et la possibilité pour tous les Canadiens de trouver du travail s'ils le veulent, rien ne saurait relever le prestige du gouvernement, aux yeux de ses citoyens, plus qu'une fonction publique compétente. Des raisons majeures militent donc en faveur d'une amélioration du rendement de la Fonction publique—à quelque niveau qu'il se situe présentement—soit en termes absolus, soit par rapport aux autres pays.

Notre étude des programmes de formation n'a pas visé la formation que certaines grandes écoles de formation des ministères assurent, notamment aux vérificateurs fiscaux, aux gardes-côtes, aux contrôleurs de la navigation aérienne, aux opérateurs radio et aux techniciens de l'électronique. Nous avons laissé de côté ces cas, les jugeant des cas particuliers auxquels nous ne pouvions apporter une aide utile. Les rapports portés à notre attention à leur sujet étaient tous favorables. Nous allons à présent considérer la méthode générale de formation et de perfectionnement, sauf en ce qui concerne les exceptions que nous venons de mentionner.

A l'exception du niveau où les programmes sont mis en application—au niveau du travail—, la formation et le perfectionnement sont généralement considérés comme «un mal nécessaire». Plus on monte dans l'échelle hiérarchique, plus le «mal» empire,

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Ce n'est pas de cœur léger que nous présentons notre rapport sur l'évaluation des services de formation et de perfectionnement. La compétence, l'efficacité et la perception qu'a le public d'une fonction publique sont fonction directe de la formation et du perfectionnement de ses gestionnaires et de ses employés. Dans les forces armées et la G.R.C., une formation complète est aussi fondamentale que l'approvisionnement des soldats en campagne. Pour le secteur privé, le coût de la formation des employés à un niveau qui leur permette de bien faire leur travail est imputé au budget d'exploitation, tout comme le coût des magasins de détail requis pour écouler les produits d'une entreprise. Il est également fondamental, sur le plan de la gestion, de maintenir la compétence du personnel et de se préparer à répondre aux besoins futurs en assurant la relève par des programmes de perfectionnement.

L'échec des gouvernements et des conseils du trésor à reconnaître non seulement l'importance de la formation, mais aussi la nécessité fondamentale de la formation et du perfectionnement continus du personnel, pour fins d'économie et d'efficacité, est incompréhensible. Une amélioration de 1% seulement de la productivité permettrait d'épargner des millions de dollars en traitements et en frais de logement et de déplacement; théoriquement, ces économies pourraient être de l'ordre de 100 millions de dollars.

L'efficacité de la Fonction publique aux yeux des gens constitue une force de cohésion nationale d'une valeur incalculable. Nous estimons que, de nos jours, l'antipathie générale à l'égard des institutions publiques effrite leur capacité de veiller efficacement aux intérêts d'une société qu'elles sont désireuses de servir. Il y a de multiples raisons, et des raisons complexes, à cet état de choses,

Actuellement, les fonctionnaires passent par un stage probatoire chaque fois qu'ils sont nommés à un nouveau poste. Si ces employés sont renvoyés en cours de stage, ils n'ont pas le droit d'être réintégrés dans leurs fonctions au niveau antérieur, et, de fait, ils doivent faire face à la possibilité de se retrouver sans travail.

Nous pensons que cet état de choses est injuste et nous recommandons

qu'un fonctionnaire qui était employé dans la Fonction publique avant d'être nommé à un poste dont il a été renvoyé en cours de stage ait le droit d'être nommé à un poste de son groupe et niveau antérieurs.

Il est à prévoir que le stage probatoire entériné par le Conseil national de dotation continuera de varier selon les divers groupes professionnels et le genre des postes auxquels on doit pourvoir. Nous pensons que la durée du stage probatoire devrait être formelle en journées de travail, à l'exclusion des journées de formation en cours d'emploi, car le propre du stage est de permettre la démonstration pratique de l'aptitude de l'employé à accomplir les tâches qu'on lui destine.

Nous considérons que la durée du stage probatoire devrait être précise et qu'elle ne devrait être que rarement prolongée. A notre avis, le stage probatoire devrait être omis seulement lorsque l'employé a clairement démontré ses aptitudes à exercer les fonctions du poste au niveau déterminé au cours de sa rencontre initiale avec le gestionnaire, et seulement lorsque le programme de formation pertinent est entièrement terminé.

tances dans lesquelles ces stages sont prolongés se fasse par voie de négociation collective. Le stage probatoire fait partie intégrante du processus de sélection; il est une démonstration pratique du fait que le candidat choisi peut accomplir de façon acceptable toutes les fonctions du poste qu'on lui destine. Le stage probatoire donne au superviseur l'occasion d'évaluer le rendement du stagiaire avant de confirmer sa nomination.

Les employés en stage probatoire doivent comprendre très clairement ce qu'on attend d'eux, quelles sont les fonctions du poste, la formation qu'ils recevront, le niveau de rendement qu'ils devront fournir et le mode d'évaluation de leur rendement. On ne peut leur faire bien comprendre ces éléments qu'en organisant une rencontre entre l'employé et le superviseur afin d'établir et de noter

- les fonctions, les responsabilités et l'autorité de l'employé;
- les objectifs que l'employé doit atteindre au cours du stage probatoire;
- la formation et l'orientation que l'employé recevra pendant ce stage;
- la méthode, le moment et le responsable de l'évaluation du rendement de l'employé.

En plus des entretiens suivis qui auront lieu entre le stagiaire et le superviseur au cours de leurs relations journalières, deux autres réunions officielles, l'une au milieu du stage probatoire et l'autre à la fin, devraient être organisées afin de permettre à l'employé de faire part de toute difficulté qu'il ait pu éprouver à atteindre les objectifs qu'on lui a fixés, et au superviseur de conseiller et d'orienter l'employé d'après les points forts et les points faibles de son rendement.

Nous recommandons

que le stage probatoire commence par une réunion officielle entre superviseur et employé, afin de bien établir les buts fixés pour l'employé, la formation qu'il recevra et la façon dont son rendement sera évalué ainsi que le moment auquel il le sera, et que le stage probatoire ne soit pas censé avoir commencé avant que cette rencontre ait eu lieu.

Nous avons recommandé, dans la huitième partie, que la détermination de la durée des stages probatoires et des circons-

Stage probatoire

s'estiment lésés par une mutation n'avaient jusqu'à tout récemment aucun moyen de recours, bien des employés et des syndicats voient le régime des mutations d'un mauvais œil. Ils croient que les mutations peuvent être utilisées, et qu'elles le sont en fait, pour circonvenir les principes du mérite et de l'équité.

Nous partageons sur ce point l'opinion de la Commission de la Fonction publique. Le problème en matière de mutations, c'est d'établir des orientations et des méthodes qui permettent de satisfaire mieux au principe de l'équité sans ajouter à la complexité et aux délais inhérents au système ou miner la capacité de gestion des gestionnaires.

Il existe de grandes divergences de vues entre les agents négociateurs pour ce qui est de déterminer les politiques et les méthodes applicables aux mutations. Ces divergences reflètent les divergences d'opinions qu'on observe aussi parmi les divers groupes de négociation, qui, à leur tour, représentent des groupes d'âge différent et des attitudes différentes à l'égard de la mobilité de la main-d'œuvre. Il n'y a pas non plus unanimité d'opinion chez les gestionnaires ministériels en ce qui concerne les recours aux mutations parce que les exigences d'exploitation relatives à la mobilité des employés varient considérablement selon les différents services de la Fonction publique.

Nous avons recommandé ailleurs d'assujettir les mutations aux négociations collectives et d'accorder le droit d'appel à l'égard des sélections pour ce qui est de certains genres de mutations. En premier lieu, le Conseil national de dotation devrait adopter une définition uniforme de la mutation qui soit applicable à toute la Fonction publique. Nous considérons qu'il faudrait établir des politiques de mutation en fonction du groupe professionnel, du lieu géographique et de l'organisation du ministère ou des services en cause et qu'il faudrait tenir compte des huit types de mutations déterminés dans notre document de travail. Nous pensons que ces politiques devraient également tenir compte des différences de fonctions et de l'éloignement géographique du poste auquel l'employé est muté.

possible, soient disponibles pour rencontrer, à sa demande, le candidat refusé ou son représentant.

Formation des membres des jurys de sélection

Nous pensons qu'il n'est pas pratique de proposer que tous les membres des jurys de sélection suivent d'office un programme de formation en méthodes de sélection et d'entrevue. Nous pensons qu'il est important, néanmoins, que l'un des membres de chaque jury ait un certificat de compétence en l'espèce. Nous considérons en outre que tous les cours futurs en gestion du personnel devraient comprendre la formation dans le domaine de la sélection et de l'entrevue afin d'améliorer la qualité des méthodes de sélection. Par conséquent, nous recommandons

qu'au moins un membre de chaque jury de sélection ait un certificat de compétence en méthodes de sélection et d'entrevue; et

que les cours en gestion du personnel qui seront à l'avenir offerts aux agents du personnel et aux gestionnaires comprennent un programme de formation en méthodes de sélection et d'entrevue.

Mutations

Au cours des dernières années, il y a plus de mutations, définies comme la nomination d'un employé à un autre poste également rétribué, qu'il n'y a eu de promotions. En 1978, par exemple, on a compté 50 000 mutations latérales et seulement 34 000 promotions.

Les gestionnaires considèrent les mutations comme un élément essentiel de souplesse pour le système de dotation. A leur yeux, les mutations contribuent à l'efficacité et à l'efficacite en permettant de loger rapidement dans les postes vacants des employés bien disposés et compétents et facilitent la formation et le perfectionnement du personnel.

Les sélections en vue de mutations ne se font généralement pas par voie de concours officiel, et parce que les employés qui

Si l'on veut appliquer les recommandations relatives à la divulgation totale et à l'orientation qui figurent dans la section du présent rapport intitulée «Moyens de recours», il faudra inscrire les noms des membres du jury de sélection sur les avis d'appel, et les jurys devront veiller à ce que les parties pertinentes de leurs dossiers soient mises à la disposition des candidats non reçus qui les demandent et à ce que les membres du jury, si la chose est

Formalités postérieures à la sélection

que les jurys de sélection déterminent la valeur des facteurs précisés dans les normes de sélection pertinentes après avoir considéré les tâches à accomplir, les particularités du personnel en place, ainsi que la nature et l'importance de l'interaction avec les compagnons de travail et la clientèle à servir.

Les jurys de sélection auront pour tâche de décider de l'importance à accorder aux connaissances et aux capacités des candidats, à leur sensibilité aux besoins du public, à leurs possibilités d'avancement et à l'ancienneté. (Il convient de noter qu'il ne faut pas accorder plus de 20% du total des points à l'ancienneté.) Il faut déterminer cette évaluation après avoir considéré non seulement les tâches à accomplir, mais aussi le milieu de travail. Ce dernier élément comprendra l'évaluation, par le gestionnaire, des points forts et des points faibles de ses employés ainsi que son évaluation de la nécessité qu'il y a pour eux d'être sensibles aux exigences de leur interaction avec leurs clients, leurs collègues, leurs supérieurs et leurs subordonnés. Par conséquent, nous recommandons

Pondération des facteurs

que l'examen du rendement passé des candidats soit obligatoire dans le processus de sélection.

l'employeur général le juge à propos, et l'on ne devrait pas autoriser les jurys de sélection à y recourir de leur propre chef. Par-dessus tout, nous estimons que les jurys de sélection devraient examiner attentivement les antécédents professionnels des candidats. En conséquence, nous recommandons

Les méthodes de sélection le plus souvent employées dans la Fonction publique sont l'entrevue et l'examen écrit. On a fréquemment recours à l'examen écrit comme outil de présélection dans les concours publics destinés à réunir un grand nombre de candidats, mais moins fréquemment dans les concours restreints. Dans la mesure où la matière du concours est pertinente aux connaissances, aux aptitudes et aux capacités requises pour le poste auquel on doit pourvoir, nous considérons que l'examen écrit devrait être employé beaucoup plus souvent afin de réduire le nombre de candidats dont il faut évaluer le mérite relatif au moyen de méthodes plus coûteuses et afin de vérifier leurs connaissances. L'entrevue ne constitue pas une méthode particulièrement efficace pour prévoir le succès possible d'un candidat dans une nouvelle activité ou pour distinguer entre les mérites relatifs des candidats qui possèdent à peu près les mêmes compétences. Toutefois, il est essentiel de conserver l'entrevue menée par le jury comme étape finale du processus de sélection, non seulement pour permettre au gestionnaire d'évaluer certains éléments intangibles qui déterminent dans une large mesure si le nouvel arrivant constituera un atout ou un handicap au sein de son équipe, mais aussi pour permettre au candidat de juger s'il se sentira bien à l'aise dans le groupe de travail auquel on le destine. Il est important de s'en tenir, au cours de l'entrevue, au travail à accomplir et aux qualités, aptitudes et capacités qu'il exige.

D'autres méthodes de sélection comprennent l'évaluation des antécédents professionnels, l'examen des appréciations, de même que l'évaluation des résultats des tests psychologiques.

Des combinaisons complexes et coûteuses de méthodes de sélection, comme celles qui ont été établies par le centre d'évaluation de la Commission de la Fonction publique pour aider à choisir les participants au Programme de cours et d'affectations de perfectionnement et à certains autres programmes, peuvent être adaptées à l'évaluation des caractéristiques particulières que l'on sait ou que l'on pense être liées à l'exercice efficace de certaines fonctions.

Les méthodes du centre d'évaluation, qui sont coûteuses et qui exigent beaucoup de temps, sont tout à fait de mise, à notre avis, pour la sélection des candidats à certains postes particuliers. Cependant, on ne devrait recourir aux services du centre que si

Méthodes des jurys de sélection

Nous pensons que la sagesse collective des gestionnaires et des agents négociateurs devrait être mise à contribution par le Conseil national de dotation pour résoudre ce problème.

Les jurys de sélection s'acquittent de la tâche importante d'évaluer le mérite comparé des candidats. La sélection que fait le jury entraînera, dans la plupart des cas, la nomination de la personne choisie, même si le pouvoir réel de nomination est conféré à un agent délégué du ministère employeur plutôt qu'à un membre du jury. Il est absolument essentiel de sélectionner des personnes parfaitement compétentes pour les nominations et les promotions dans la Fonction publique. Il est donc très important que les jurys de sélection se composent de personnes particulièrement éclairées qui aient à leur disposition et sachent comment employer les moyens de sélection qui conviennent.

Les jurys de sélection doivent être choisis avec soin. Le gestionnaire ou le superviseur responsable du travail concernant le poste vacant doit faire partie du jury de sélection. Ces personnes ne peuvent pas déléguer la tâche de constituer une équipe de travail efficace et productive: elles sont les seules qui connaissent à fond les faiblesses et les points forts des employés en place et les caractéristiques particulières qu'il faut posséder pour occuper le poste en question.

Au moins un membre du jury devrait connaître sur le bout des doigts les méthodes de dotation, tandis que les autres membres pourraient être choisis soit pour leurs connaissances et leur expérience particulières relativement aux fonctions du poste en jeu, soit pour leur sensibilité particulière aux besoins des candidats de certains groupes tels que les autochtones.

Lorsque les membres de ces groupes désignés, par exemple les femmes, les autochtones, les handicapés, posent leur candidature, un des membres du jury doit, dans la mesure du possible, faire partie de l'un de ces groupes.

Une fois nommé, le jury doit se réserver assez de temps pour étudier les qualités requises pour le poste, décider de la zone de concours, de la méthode d'évaluation des facteurs par rapport aux qualités requises, et des méthodes de sélection à employer.

faite par un gestionnaire en vue de la nomination d'une personne ne peut être contestée.

Nous recommandons

que l'employeur général établisse des répertoires de candidats préalablement qualifiés concernant les groupes, niveaux et spécialisations pour lesquels ces répertoires contribueraient à une dotation efficace et productive;

que le nombre de candidats qualifiés inscrits dans les répertoires de candidats préalablement qualifiés se limite au nombre des vacances prévues pour l'année suivante;

qu'on procède à un nouveau concours lorsque les inscriptions au répertoire sont réduites au tiers de leur nombre initial;

que les candidats non reçus au concours destiné à établir le répertoire aient droit d'appel;

que les gestionnaires soient autorisés à faire la sélection parmi les candidats inscrits au répertoire, conformément aux besoins particuliers du ministère; et

que le droit d'appel soit interdit en ce qui concerne la sélection effectuée par le gestionnaire au moyen du répertoire.

Avis de concours

Il va de soi que tous les candidats admissibles à un concours d'avancement devraient être informés du concours. Au cours des années, les fonctionnaires se sont constamment plaints de ce qu'ils n'étaient pas toujours informés avant la date limite des concours qui les intéressaient.

La Commission de la Fonction publique a accéléré la transmission de ses avis grâce à un nouveau système automatisé, mais il reste le problème de veiller à ce que les avis de concours soient affichés, et qu'ils le restent, sur les tableaux d'affichage des divers lieux de travail.

Normalisation du processus de promotion

Les méthodes de sélection actuelles entraînent le chevauchement des efforts et des retards considérables dans la sélection et la nomination des candidats reçus. La période de soixante à quatre-vingts jours actuellement prévue comme absolu minimum pour pourvoir à un poste est tout à fait inacceptable. Habituellement, les concours d'avancement passent par toutes les étapes prescrites chaque fois qu'il y a une vacance à combler, même si des vacances du même genre se sont produites peu auparavant et si d'autres vacances analogues sont prévisibles.

On établira bien des listes de candidats admissibles, mais on s'y reportera rarement pour les promotions à l'intérieur des ministères et on ne les consultera jamais pour la promotion interministérielle des employés.

Les listes ne servent pas parce que les nominations d'après une liste de candidats admissibles doivent être faites conformément à l'ordre de mérite des noms inscrits sur la liste. Le gestionnaire qui n'a pas participé au processus de sélection préalable à l'établissement de la liste des candidats admissibles ne peut être sûr que la personne dont le nom figure en tête soit vraiment la plus compétente pour occuper le poste auquel il doit pourvoir.

Nous proposons l'introduction de concours pour établir un répertoire de candidats compétents pour des postes aux fonctions analogues. Ainsi, par exemple, il y aurait un répertoire pour les commis à la paye CR 3 et un répertoire pour les agents de dotation PE 3, plutôt qu'un répertoire tendant à englober la gamme complète des tâches des niveaux CR 3 et PE 3.

L'employeur général, en tant qu'autorité en matière de dotation, pourrait prévoir les exigences éventuelles selon le groupe, le niveau, la spécialisation et le lieu géographique, et procéder à des concours pour établir des répertoires de compétences assez étendus pour répondre aux exigences prévues pour une année. Le gestionnaire qui dispose d'un poste vacant sélectionnerait et nommerait, d'après ce répertoire, la personne la mieux qualifiée pour ce poste. Lorsque le nombre d'inscriptions au répertoire serait réduit à un niveau minimum prédéterminé, un nouveau concours serait ouvert pour remeubler le répertoire et ainsi être en mesure de pourvoir aux postes vacants prévus pour l'année suivante.

Les candidats qui ne sont pas choisis à un concours en vue de l'établissement du répertoire ont droit d'appel, mais la sélection

que l'accès aux concours d'avancement ne soit pas restreint par des critères fondés sur le groupe, le niveau ou le traitement et que les exigences relatives à la scolarité ne soient appliquées qu'au besoin.

Nous recommandons de remplacement suffisante. accomplir et l'expérience ne saurait être considérée comme valeur car, dans leur cas, le niveau de scolarité est pertinent aux tâches à tion devrait se limiter aux groupes Scientifique et Professionnel L'exigence de diplômes universitaires comme facteur de sélection de degré requis des qualités essentielles. sélection par écrit pour éliminer ceux des candidats qui n'ont pas le d'eux-mêmes. On peut recourir, s'il y a lieu, à des examens de candidats possibles qui ne possèdent pas ces qualités à se désister res, tendra à réduire le nombre des candidats en forçant les ces précises, une expérience spécialisée et des capacités particulières fonctions assignées à un poste vacant, par exemple des connaissances L'énoncé judicieux des compétences essentielles qu'exigent les imposée en fonction du groupe, du niveau ou du traitement. Il faudrait abandonner la limitation de l'accès aux concours pour les femmes que pour les hommes. ment aura vraisemblablement des conséquences plus défavorables l'accès aux concours d'avancement fondée sur le critère de traitement, un niveau de traitement déterminé. En outre, la limitation de capacités pertinentes aux fonctions d'un poste vacant et, d'autre rement de relation entre les connaissances, les aptitudes et les sionnels changent de façon particulière, et il n'existe pas nécessairement défendables, car les niveaux de traitements des groupes professionnels fondés sur les niveaux de traitements mènent à des situations Les restrictions touchant l'accès aux concours d'avancement cette tendance va probablement s'accroître.

d'aujourd'hui sont surqualifiées pour les postes qu'ils occupent, et être encouragé. De la même façon, bien des fonctionnaires dynamisme contribue à édifier une fonction publique saine et doit techniciens peuvent désirer revenir à leurs tâches antérieures. Ce mes; des gestionnaires ayant une expérience de spécialistes ou de et des spécialistes aspirent à devenir des gestionnaires de programmes commis désirent travailler en tant que techniciens; des techniciens diverses fonctions dans divers domaines professionnels. Des

Restrictions de l'accès aux concours

que le Conseil national de dotation tienne compte de quatre considérations—efficacité, sensibilisation, équité et efficence en établissant les zones de concours minimales et que les jurys de sélection établissent la zone de concours pour une sélection particulière en tenant compte aussi de ces considérations.

Nous recommandons

Les considérations d'efficacité exigent que la détermination de la zone de concours tienne compte du coût du concours, c'est-à-dire des dépenses de temps et d'argent nécessaires pour le mener à bien, ainsi que du coût de la réinstallation du candidat reçu si l'on étend la zone géographique du concours. Néanmoins, les coûts supplémentaires liés à l'élargissement de la zone de concours doivent être évalués non seulement en tenant compte de la possibilité qu'un concours plus restreint n'attirerait pas de candidats doués des qualités requises, mais aussi d'après l'importance relative de l'élargissement de la zone pour respecter les principes d'équité, de sensibilité aux besoins et d'efficacité.

envers les employés des autres ministères.

L'équité exige que les zones du concours ne détruisent pas les possibilités d'avancement de certains employés. Par exemple, un CR à l'emploi d'un ministère donné, dans un lieu donné, devrait avoir les mêmes possibilités d'avancement dans d'autres ministères du même lieu que dans le sien. Les zones de concours pour des postes CR plus élevés devraient donc être déterminées en tenant compte du besoin d'élargir de tels concours au-delà de la zone du ministère dans lequel il y a une vacance: c'est affaire d'équité

Actuellement, on restreint l'accès à de nombreux concours soit à des employés de certains niveaux dans certains groupes professionnels, soit à des employés dont le traitement se situe à un certain niveau ou au-dessus. On justifie cette méthode en alléguant que certaines limitations de l'accès à des concours en vue d'une promotion sont essentielles pour que la tâche d'évaluer les compétences des candidats soit ramenée à des proportions maniables.

Dans la Fonction publique d'aujourd'hui, bien des employés considèrent que leur carrière devrait comprendre l'exercice de

que la Commission de la Fonction publique vérifie les activités de recrutement de la C.F.I.C. et des gestionnaires locaux pour s'assurer que le principe du mérite et les lois établies sont respectés, et que les vérifications se fassent suffisamment en profondeur et soient d'assez vaste portée géographique et autre pour englober tous les aspects du rendement.

Accès

La présente partie traite de l'accès des fonctionnaires aux concours d'avancement. Dans la huitième partie, nous recommandons que le Conseil national de dotation établisse des lignes directrices concernant la détermination des zones minimales de concours pour chaque groupe professionnel et que les jurys de sélection aient le pouvoir d'élargir la zone minimale de concours dans les cas particuliers.

La méthode habituellement employée pour déterminer une zone de concours, c'est de circonscrire une région où l'on puisse trouver un assez grand nombre de candidats possédant toutes les qualités requises pour permettre l'évaluation des mérites comparés d'un nombre minimum de candidats.

Cette méthode est conforme aux normes d'efficacité, mais elle ne permet pas nécessairement de faire entrer en ligne de compte les facteurs d'équité, d'efficacité, de rendement et de sensibilité au milieu et aux besoins. Il faut accorder à tous ces facteurs l'importance qui convient lorsqu'on choisit une zone de concours.

Lorsqu'on fait une sélection pour fournir des services au grand public ou à une clientèle particulière, la zone de concours devrait permettre d'attirer des candidats sensibilisés aux exigences de ces services. Par exemple, il n'est pas nécessaire que ceux qui fournissent des services aux autochtones soient eux-mêmes des autochtones, mais il est essentiel qu'ils soient sensibles aux besoins de la collectivité autochtone. Vu le désir des autochtones, des handicapés et d'autres groupes désavantagés d'être bien représentés au sein de la Fonction publique, à tous les niveaux, on doit veiller à définir les zones de concours de telle manière que les membres de ces groupes ne soient pas éliminés par l'exigence de qualités qu'ils ne possèdent pas ou par la détermination d'une zone de concours qui les exclut.

continuer à se servir largement de la C.E.I.C. pour offrir aux travailleurs des catégories de l'Exploitation et du Soutien administratif un service d'emploi centralisé; mais elle doit insister pour que la C.E.I.C. assume sérieusement sa responsabilité de veiller à ce que tous les candidats possibles soient mis au courant des possibilités d'emploi dans l'Administration fédérale et de diriger les candidats avec ou sans emploi vers les ministères.

Nous considérons également que les gestionnaires locaux devraient être autorisés à recruter directement, en fonction du principe de l'égalité d'accès à l'emploi dans la Fonction publique et de la nomination selon le mérite, dans tous les cas où ils estiment insatisfaisant le service assuré par la C.E.I.C. locale et à tenir un registre, à l'usage de la direction de la C.E.I.C. et des vérificateurs de la C.F.P., dans lequel ils noteront les circonstances précises où le rendement du bureau local de la C.E.I.C. a laissé à désirer. Nous considérons qu'il ne faut pas imposer aux gestionnaires locaux les délais qu'entraînent, en premier lieu, la vérification de ces déficiences par la C.F.P., puis l'application de mesures destinées à rectifier la situation: le travail des ministères est trop important pour être soumis à cette attente prolongée d'un service de recrutement satisfaisant. A notre avis, le recours par les gestionnaires locaux aux listes de «rappel», où figurent les noms de travailleurs qui ont été affectés à des projets à court terme, dont le rendement a été jugé efficace et qui ont déclaré être disponibles pour d'autre travail occasionnel, devrait être non seulement autorisé, mais de plus encouragé lorsque le besoin de personnel de cette catégorie revient périodiquement.

Nous recommandons

que le recrutement pour les catégories de l'Exploitation et du Soutien administratif continue d'être assuré par la C.E.I.C. chaque fois que l'employeur général considère opportun d'y recourir;

que les gestionnaires locaux soient autorisés à recruter directement chaque fois qu'à leur avis le service de recrutement fourni par la C.E.I.C. locale est insatisfaisant;

que les gestionnaires locaux soient encouragés à maintenir et à utiliser des listes de «rappel» lorsqu'ils ont périodiquement besoin de travailleurs occasionnels; et

Le droit légal d'accès aux concours restreints dont jouissent les membres des forces armées et de la G.R.C. a ses défenseurs chez les gestionnaires de nombreux ministères: ils estiment que ce droit est nécessaire pour assurer que les aptitudes et les connaissances acquises aux frais du contribuable ne disparaîtront pas de la Fonction publique lorsque les membres des forces armées ou de la G.R.C., tenus de prendre leur retraite à un âge assez jeune, doivent quitter le service et poursuivre une seconde carrière. Les employés civils du ministère de la Défense nationale considèrent toutefois cette disposition de la Loi comme injuste à leur égard, étant donné que leurs possibilités de formation sont beaucoup plus limitées que celles des gens de l'uniforme. Nous recommandons

que la Loi ne mentionne pas le droit particulier d'accès des membres des forces armées et de la G.R.C. aux postes civils; et que soit conféré à l'employeur général le droit de recruter à l'extérieur de la Fonction publique lorsque, à son avis, il est dans l'intérêt public de le faire, sous réserve des contraintes acceptées par le Conseil national de dotation.

La pratique de demander aux gestionnaires hors de la région de la Capitale nationale d'utiliser les bureaux de la C.E.I.C., à titre d'agences de recrutement pour le personnel des catégories de l'exploitation et du soutien administratif, a fait l'objet de nombreuses critiques, pour deux motifs: cette méthode ne tient pas compte du principe du mérite; les services de recrutement qu'elle assure sont inefficaces et ne répondent pas aux exigences d'exploitation des ministères employeurs.

Certains agents de la C.E.I.C. semblent interpréter l'objectif de leur organisme, qui est d'aider les chômeurs à se trouver un emploi, comme s'il primait leur responsabilité de recruter pour la Fonction publique, conformément à la loi établie. En certains cas, on a même considéré la Fonction publique comme employeur de dernier ressort pour les personnes autrement inemployables. Les gestionnaires qui ont des responsabilités d'exploitation ont, selon nous, toute raison de se plaindre lorsque la C.E.I.C. retarde déraisonnablement le recrutement de personnes compétentes pour les postes auxquels ils ont à pourvoir.

Tout compte fait, cependant, nous croyons que l'employeur général, en tant qu'autorité en matière de recrutement, devrait

de décision pour déterminer si des vacances doivent être comblées par recrutement à l'extérieur de la Fonction publique, plutôt que par mutation ou promotion de personnes qui en font déjà partie. Nous estimons que les décisions touchant le moment de recruter à l'extérieur doivent être prises non en fonction du critère qui oblige d'agir au mieux des intérêts de la Fonction publique, mais plutôt du critère plus large de l'intérêt public.

L'une des considérations importantes dont doit tenir compte l'employeur général lorsqu'il décide si le recrutement doit se faire à l'extérieur de la Fonction publique, c'est la disponibilité de fonctionnaires qui ont les qualités requises pour occuper le poste vacant. Beaucoup de critiques formulées relativement aux délais qu'entraînent les formalités de dotation, dans le cas des postes professionnels et techniques qui exigent des titres spéciaux, découlent du fait que la méthode actuelle en l'occurrence est de tenir des concours restreints afin de prouver, avant de recourir au recrutement à l'extérieur, qu'il n'existe pas dans la Fonction publique de personnes qui auraient la compétence nécessaire.

L'employeur général doit réunir un groupe d'agents de personnel qui se spécialisent dans l'offre et la demande de spécialistes des groupes professionnel et technique en maintenant des relations étroites avec les gestionnaires ministériels, les agents négociateurs et le secteur privé. Ces agents de personnel sont en mesure de fournir des conseils non seulement à l'employeur général, mais aussi aux ministères employeurs et au Conseil national de dotation, en ce qui concerne l'emploi dans des groupes au sujet desquels ils ont acquis une expérience toute particulière.

Les intérêts des gestionnaires et des employés ne coïncident pas souvent quand des décisions doivent être prises pour pourvoir à un poste soit par recrutement à l'extérieur, soit par mutation ou promotion internes. C'est à bon droit que les gestionnaires jugent important d'attacher à leurs services, dans la mesure du raisonna-ble, de nouveaux venus qui apporteront avec eux des idées neuves et une expérience acquise en dehors de la Fonction publique. Les gestionnaires voient là le moyen d'empêcher que l'organisme qu'ils servent ne devienne stagnant et fermé sur soi. Les employés, eux, considèrent habituellement l'arrivée de nouvelles personnes, parti-culièrement aux niveaux intermédiaire et supérieur, comme une entrave à leurs perspectives de promotion et à leur accès à la formation.

La Commission de la Fonction publique a maintenant la mission a délégué aux sous-ministres son pouvoir de faire les premières nominations aux postes des catégories de l'Exploitation et du Soutien administratif hors de la région de la Capitale nationale, sous réserve du recours au bureau local de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (C.E.I.C.), à titre d'agent de recrutement. La Commission a également délégué aux sous-ministres des principaux ministères employeurs la fonction du recrutement dans le cas de certains groupes professionnels d'autres catégories.

Nos propositions concernant les rôles institutionnels demandent que la fonction du recrutement soit attribuée à l'employeur général plutôt qu'à la Commission et que cette dernière, par ses activités de vérification et d'enquête, veille à ce que le recrutement se poursuive en fonction du principe du mérite et des lois établies. Nous considérons que la loi devrait exiger de l'employeur général qu'il veille à ce que les candidats possibles soient avisés en temps utile des occasions d'emploi dans la Fonction publique et que les nominations de départ soient faites selon le principe du mérite. La loi devrait aussi accorder à l'employeur général le pouvoir de déléguer la fonction du recrutement lorsqu'il le juge à propos.

La Fonction publique fédérale du Canada, au contraire de ses forces armées et de la fonction publique du Royaume-Uni et de la plupart des pays du continent européen, tente d'appliquer le principe du mérite en fonction des aptitudes des candidats à remplir les fonctions d'un poste déterminé au lieu d'offrir aux candidats la possibilité d'une carrière à vie, qui suppose habituellement l'exercice de différentes fonctions à divers niveaux d'autorité et de responsabilité. Il en résulte que le recrutement dans la Fonction publique fédérale n'est pas restreint aux niveaux d'admission: il se pratique à tous les niveaux de la hiérarchie administrative.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prescrit que les postes vacants doivent être accordés aux membres de la Fonction publique sauf lorsque, de l'avis de la C.F.P., il n'est pas dans l'intérêt de l'institution de le faire. Le rôle que nous proposons qui soit assigné à la Commission de la Fonction publique rendrait inacceptable qu'elle continue d'exercer un pouvoir discrétionnaire

En dernière analyse, la détermination de l'aptitude d'une personne à évoluer sur une appréciation subjective, qui repose elle-même sur une étude attentive du rendement de cette personne pour évaluer son esprit d'entreprise, son désir de réussir, sa capacité d'atteindre les objectifs établis et d'assumer des responsabilités croissantes, sa volonté et sa capacité d'évoluer et de se perfectionner à la fois personnellement et comme membre d'une équipe de travail.

Pondération des facteurs

Les normes de sélection existantes offrent aux jurys de sélection une grande souplesse pour pondérer les facteurs de sélection en fonction des exigences des postes auxquels on doit pourvoir. Nous avons l'impression que les jurys de sélection ne tirent pas suffisamment avantage de la latitude dont ils jouissent à cet égard. Etant donné l'extrême variété des fonctions exercées par la plupart des groupes professionnels, nous ne croyons pas que la pondération des facteurs de sélection doive être prescrite par le Conseil national de dotation. Cette pondération, qui est d'importance capitale pour la qualité des procédés de sélection, devrait continuer d'être confiée aux jurys de sélection. Nous recommandons

que le Conseil national de dotation soit investi par la Loi du pouvoir de prescrire des normes de sélection pour les groupes professionnels;

que les normes de sélection incorporent les facteurs de connaissances, de capacité et, le cas échéant, d'ancienneté et tout autre facteur approprié à un groupe professionnel en particulier;

que la Loi limite l'importance attribué à l'ancienneté à 20 % au maximum du total possible de points; et

que les jurys de sélection aient le pouvoir d'attribuer des cotes d'importance à tous les facteurs de sélection, sous réserve des limites légales attribuées à l'importance du facteur d'ancienneté.

cienneté signifie également que les connaissances et capacités acquises par l'expérience, bien que parfois intangibles, sont néanmoins réelles. Le technicien, par exemple, acquiert ses aptitudes diagnostiques avec le temps, à force de découvrir et d'éliminer des défauts de toute sorte, souvent dans des situations de stress, mais, tout importantes qu'elles sont, ses aptitudes demeurent intangibles et immensurables dans la pratique.

Les conventions collectives dans le secteur privé attribuent normalement un poids considérable à l'ancienneté pour déterminer l'accès à des postes mieux rémunérés.

Nous considérons que l'ancienneté, définie en tant que service ininterrompu dans la Fonction publique, est une considération légitime pour déterminer la sélection en vue de nombreux postes de la Fonction publique.

Nous estimons que les normes de sélection devraient continuer à servir de base à l'évaluation des connaissances et capacités. Le facteur d'aptitude personnelle devrait, à notre avis, être remplacé par deux nouveaux facteurs: la sensibilité au milieu et les possibilités d'avancement.

Par sensibilité, nous entendons la capacité de l'employé d'établir et de maintenir les relations qui s'imposent avec la clientèle qu'il sert et ses compagnons de travail. Dans un poste établi en vue de fournir des services au public en général ou à un secteur particulier de la population, le fait que l'employé est sensibilisé aux besoins du groupe de clients détermine dans une large mesure la perception qu'a le public de l'efficacité et de la qualité de la Fonction publique.

Le facteur de sensibilité ne peut pas facilement être évalué au cours d'une entrevue concernant un emploi, étant donné que la sensibilité aux exigences d'un jury de sélection et la sensibilité aux besoins d'un client ou d'un groupe de clients sont deux choses bien différentes. Ce facteur peut être évalué par une étude du rendement antérieur et par une appréciation professionnelle.

L'aptitude à l'avancement est une qualité intangible, difficile à évaluer avec précision et objectivité. Ce facteur, croyons-nous, ne devrait pas servir pour la sélection en vue de la plupart des postes d'exploitation ou de supervision au niveau inférieur. Nous sommes convaincus cependant qu'il faudrait accorder beaucoup d'importance à cette aptitude au moment de choisir des candidats en vue d'une promotion dans les catégories du Soutien administratif, de l'Administration, du Service extérieur et de la Gestion.

Notre recommandation antérieure relativement à la possibilité de surseoir à l'exigence de certaines qualités dans le cas des membres de groupes désignés devrait être adaptée aux nominations de la deuxième catégorie. Dans ces cas, les nominations se feraient à titre conditionnel et ne seraient confirmées que lorsque les employés terminent avec succès leurs cours de formation ou acquièrent l'expérience nécessaire pour exercer en toute compétence les fonctions qui leur sont assignées.

Normes de sélection

La Loi existante tient la Commission de la Fonction publique responsable de l'établissement des normes de sélection «visant l'instruction, les connaissances, l'expérience, la langue (. . .) ou toute autre question que la Commission juge nécessaire ou souhaitable» et prescrit que les normes de sélection «ne doivent pas être incompatibles» avec les normes de classification établies. Nous avons recommandé dans la huitième partie de notre rapport que les normes de sélection soient établies sous réserve de l'assentiment du Conseil national de dotation.

Notre mandat n'englobe pas la détermination du mode d'établissement des normes de classification et, en conséquence, nous ne faisons aucune recommandation touchant la pertinence de leur élaboration par voie de négociation collective. Toutefois, il serait absurde que des normes de sélection soient incompatibles avec les normes de classification, et nous recommandons

que la Loi continue d'exiger que les normes de sélection soient compatibles avec les normes de classification établies.

Les normes de sélection de la Commission établissent deux niveaux de qualités essentielles: les exigences fondamentales et les exigences cotées. Les candidats qui ne répondent pas à une condition de candidature fondamentale, ou plus, sont «éliminés» du concours, c'est-à-dire que l'étude de leur candidature est abandonnée.

Les exigences cotées comprennent les connaissances, les capacités et les aptitudes personnelles.

L'ancienneté est généralement acceptée chez les employés comme une méthode équitable de sélection parmi un groupe de candidats dont les titres sont à peu près égaux. Le facteur d'an-

Fonction publique pour une période déterminée a passé de 15% en 1976 à 36% en 1978.

A l'origine, le but des nominations pour une période déterminée était de permettre la souple adaptation de la main-d'œuvre aux fluctuations de la charge de travail et de fournir des effectifs pour les projets à court terme.

Les nominations pour une période déterminée deviennent un abus quand elles sont utilisées pour prolonger un stage probatoire afin de déterminer si un employé est apte à occuper un emploi permanent ou lorsqu'elles servent de «porte arrière» pour contourner la procédure normale de dotation.

Certains fonctionnaires on été employés sans interruption dans une succession de postes d'une durée déterminée pendant des périodes de cinq ans ou plus. (Nous avons même entendu parler de certains employés «pour une période déterminée» qui comptent plus de 30 années de service.) En cas de renvoi faute de travail, ces employés ne jouissent pas des avantages offerts aux employés pour une période indéterminée mais qui comptent moins d'années de service. Cela constitue une injustice.

Les ententes administratives actuelles touchant l'engagement d'employés pour une période déterminée imposent un fardeau considérable de paperasserie, dont une large part ne semble pas servir à grand-chose. Les gestionnaires devraient être autorisés à engager de la main-d'œuvre occasionnelle pour de courtes périodes. Ces employés ne devraient pas avoir le droit de concourir en vue d'obtenir un poste dans la Fonction publique, ni jouir du privilège de mise en disponibilité. En conséquence, nous recommandons

que les lois prévoient deux types de nominations à la Fonction publique: les nominations

1) d'employés occasionnels qui seraient nommés pour des périodes de six mois au maximum, et dont la période totale d'emploi ne pourrait, en aucune circonstance, dépasser six mois, et

2) d'employés qui seraient nommés à des postes de la Fonction publique dont les tâches sont censées durer plus de six mois.

que les méthodes et procédés employés pour déterminer l'ordre des mises en disponibilité et pour sélectionner les employés qui doivent être mis en disponibilité soient établis par le Conseil national de dotation; et

qu'en vertu d'une loi, on accorde aux employés mis en disponibilité le droit d'être nommés à n'importe quel poste vacant de la Fonction publique pour lequel ils ont les qualités requises, en priorité sur toutes les autres personnes, excepté les employés de retour d'un congé autorisé.

Durée des fonctions

C'est une erreur de croire que la jouissance d'un emploi dans la Fonction publique fédérale ne s'éteint qu'à la mort ou à la retraite du titulaire. Les ententes sur la durée des fonctions stipulées dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique contiennent, à l'égard des personnes nommées pour une période indéterminée, certaines dispositions qui les protègent contre la cessation de leur emploi pour des raisons arbitraires ou de pur caprice, ce qui est fort bien. Tous les employés régis par la Loi peuvent cependant être renvoyés, pendant leur stage probatoire, pour incompétence ou incapacité, congédiés pour des motifs disciplinaires ou mis en disponibilité lorsqu'il n'y a plus de travail pour eux.

La Loi prévoit les nominations pour une période déterminée ou indéterminée. Les employés nommés pour une période déterminée sont admissibles aux concours restreints, mais leur emploi se termine à la fin de la période prévue et ils ne jouissent pas des droits accordés aux employés mis en disponibilité. De plus, les employés nommés pour une période déterminée peuvent être renvoyés à un jour d'avis pendant la durée de leur période d'emploi.

Les données statistiques disponibles sur la fréquence des nominations pour une période déterminée ne sont pas entièrement satisfaisantes. Il semble cependant que les employés nommés pour des périodes de plus de six mois représentent de 5 à 7% des employés engagés à plein temps en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique au cours des huit dernières années. En 1978, plus d'un tiers des nominations ont été faites pour une période déterminée, et la proportion des nominations au sein de la

postes doivent être éliminés et les règles relatives au traitement des employés mis en disponibilité en ce qui concerne leur réemploi dans la Fonction publique.

Nous n'offrons aucune recommandation concernant le traitement à accorder aux niveaux supérieurs de la Fonction publique (SX, SM et niveaux équivalents) qui sont exclus du régime des négociations collectives en ce qui concerne les questions de dotation que nous proposons. À notre avis, le cas des employés excédentaires à ces niveaux peut être traité et devrait l'être par l'employeur général à la lumière des circonstances particulières qui entourent chaque cas, et selon les considérations d'équité, d'efficience et d'efficacité.

Les agents négociateurs du secteur privé insistent toujours pour que les réductions d'effectifs respectent le principe de l'ancienneté. Les gestionnaires de la Fonction publique s'inquiètent du fait que mettre en disponibilité des fonctionnaires en fonction de l'ancienneté provoquerait une détérioration sensible de l'efficacité et de l'efficacité de la main-d'œuvre. Nous considérons que l'importance à accorder à l'ancienneté et au mérite et les méthodes à employer pour établir quels employés seront renvoyés par suite d'une réduction des effectifs devraient être déterminées par voie de discussions avec le Conseil national de dotation.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique exige que la Commission «étudie la possibilité de nommer sans concours (...), en priorité absolue, un employé mis en disponibilité (...). Les articles de la Loi relatifs à la priorité accordée aux employés de retour d'un congé autorisé et aux membres de l'effectif des ministres stipulent que ces personnes «ont droit d'être nommées sans concours et en priorité absolue (...).».

En pratique, la Commission de la Fonction publique, dans l'application de l'article de la Loi touchant les mises en disponibilité, insiste pour que les ministères qui ont des postes vacants accordent la priorité aux personnes mises en disponibilité. Nous avons l'impression que les termes de la Loi devraient être identiques pour tous les groupes auxquels on accorde un traitement préférentiel. En conséquence, nous recommandons

que l'employeur général ait le droit de mettre en disponibilité les fonctionnaires dont les services sont devenus excédentaires à cause du manque de travail ou de l'abolition de certaines fonctions;

c) à considérer en vue d'une nomination les employés mis en disponibilité par ordre de «dernier mis en disponibilité, premier rappelé».

Le principe de l'ordre inverse de mérite pour sélectionner les employés mis en disponibilité et la tendance de certains gestionnaires à profiter d'une mise en disponibilité pour congédier les employés dont le rendement n'était pas satisfaisant ont fini par donner mauvaise presse aux personnes dont les noms figurent sur les listes de mise en disponibilité et par susciter chez les gestionnaires qui ont des postes à combler une certaine réticence à accepter des employés mis en disponibilité. En fait, on nous a parlé d'employés fermement convaincus que le fait pour eux d'être portés sur une liste de mises en disponibilité équivalait au baiser de Judas, de sorte qu'ils préférèrent se chercher un emploi ailleurs sans qu'on inscrive leur nom sur la liste des mises en disponibilité.

Nous sommes d'avis que le statut de mise en disponibilité ne devrait être donné qu'aux fonctionnaires qui sont, à tous égards, compétents et désireux et capables d'assumer des tâches correspondant à leur groupe et niveau lors de leur mise en disponibilité. Nos recommandations supposent que seules ces personnes auront le statut d'employés mis en disponibilité.

Au sens le plus large, le gouvernement doit déterminer la taille et la structure de la Fonction publique puisque cet organisme reflète les décisions concernant la politique gouvernementale, le contenu des programmes et les niveaux des services qui doivent être déterminés sur le plan politique.

La décision de réduire un secteur particulier de la Fonction publique peut découler d'une décision gouvernementale de modifier ou d'éliminer un programme; elle peut résulter d'une décision de réorganiser prise au niveau soit politique, soit administratif; elle peut découler aussi du transfert d'un poste à un autre domaine de compétence ou à un autre endroit géographique; ou elle peut résulter de l'instauration d'une nouvelle technologie.

Nous considérons que le gouvernement doit continuer à prendre unilatéralement les décisions concernant le nombre et le genre des postes de la Fonction publique fédérale et la situation géographique de ces postes. Lorsque de telles décisions rendent certains employés excédentaires, nous considérons que le représentant des employés en cause devrait, par voie de négociation, être tenu responsable, conjointement avec l'employeur, de l'établissement de la méthode à suivre pour déterminer ceux des employés dont les

- a) à sélectionner les employés visés par une mise en disponibilité en tenant compte de «l'ordre inverse de mérite», c'est-à-dire, à garder leurs employés les plus compétents;
- b) à déterminer quels sont les employés mis en disponibilité qui ne justifient pas une priorité de réemploi (ces employés ont dans un tel cas le droit d'interjeter appel auprès de la Commission). Ces employés ne sont alors pas considérés comme «mis en disponibilité» et ne jouissent pas d'une priorité en vue d'une nouvelle nomination;

Les Réglements autorisent les sous-ministres

ont la compétence requise.

lité la priorité en vue d'une nomination aux postes pour lesquels ils autorise la Commission à accorder aux employés mis en disponibilité-cause d'un manque de travail ou de l'abolition d'un poste», et ments, les fonctionnaires dont les services ne sont plus requis «pour sous-ministres à mettre en disponibilité, conformément aux règles La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique autorise les ment constituent par conséquent des questions importantes.

déterminées unilatéralement par les gestionnaires ou le gouverne- devraient être précisées dans les lois et celles qui devraient être être déterminées par voie de négociation collective, celles qui à l'abolition de postes et à la mise en disponibilité qui devraient plois dans la Fonction publique. Les genres des décisions relatives neront vraisemblablement l'abolition d'un nombre important d'employés technologiques de même que les politiques gouvernementales amè- Au cours des quelques prochaines années, des changements restreint encore davantage les effectifs.

200 fonctionnaires. Les réductions de personnel de 1978 ont 1969-1970 a eu comme résultat la mise en disponibilité d'environ par cas. Le programme de réadaptation de la main-d'œuvre de qu'elles desservaient a créé des problèmes qui ont été résolus cas ministère des Affaires indiennes et du Nord aux bandes indiennes personnel de ces hôpitaux. La cession de certaines écoles du anciens combattants s'effectue avec grand souci des droits du ments provinciaux des hôpitaux du ministère des Affaires des que ces établissements ont été fermés. La cession aux gouverne- blissements de la Défense nationale est devenu excédentaire lors- réductions d'effectif. Le personnel civil d'un certain nombre d'éta- cours des dernières années, il y a aussi assez peu de cas de considérées comme un problème d'ordre secondaire parce que, au

Les questions multiples et complexes que soulèvent les mises en disponibilité dans la Fonction publique sont habituellement

produits. conserver leurs collaborateurs les plus compétents et les plus rendement qu'avant la réduction. Ils voudront, par conséquent, d'eux qu'ils assurent, après la réduction de leur effectif, le même possible qu'un second problème complique le premier: on exigera Pour les gestionnaires de la Fonction publique, il est toujours essentiels aux fonctions dont il continue d'avoir la responsabilité. ceux qui possèdent certaines connaissances ou titres spéciaux les plus compétents et efficaces de son personnel, de même que également soucieux, et c'est tout naturel, de conserver les membres Le gestionnaire qui fait face à une réduction d'effectif est employés de la liste de paie lorsqu'il y a réduction du personnel.

quand est prise la décision d'abolir des emplois ou de rayer des ment pour veiller à ce que leurs intérêts soient bien représentés Les employés et leurs agents négociateurs insistent naturelle- psychologique et social d'importance.

pouvoir d'achat, leur emploi constitue pour eux un avantage c'est leur emploi. Outre que c'est la source principale de leur Le bien matériel le plus précieux de la plupart des Canadiens,

Mises en disponibilité

que. Nous recommandons qu'on ne change rien à ce principe. préférentiel en vue de leur emploi continu dans la Fonction publi- besoin en faisant valoir à leurs yeux la perspective d'un traitement pouvoir recruter à leur service particulier les personnes dont ils ont mentales. Sans doute est-ce un avantage pour les ministres que de sabilités administratives et l'élaboration de politiques gouverne- Cabinet, qui doivent cumuler des fonctions législatives, des respon- ment taxe lourdement le temps et l'énergie des membres du tent et bien informé pour les appuyer. Notre système de gouverne- Les ministres doivent disposer d'un effectif personnel compété- dans la Fonction publique.

ministres et du chef de l'Opposition le droit de demander un poste de même qu'aux chefs de cabinet et aux secrétaires particuliers des chef de l'Opposition. La Loi actuelle accorde aux adjoints spéciaux inclus dans cette disposition les postes équivalents du bureau du nomination préférentielle à un poste dans la Fonction publique et a

b) Pour les nominations à des postes pour lesquels ils ont les qualités requises: priorité sur tous les autres candidats accordée

- 1) aux employés qui rentrent d'un congé autorisé, et aux employés déplacés par les fonctionnaires qui rentrent d'un congé autorisé,
- 2) aux anciens chefs de cabinet, aux adjoints spéciaux et aux secrétaires particuliers des ministres et du chef de l'Opposition;

c) Considération prioritaire accordée aux fonctionnaires mis en disponibilité en ce qui concerne leur réemploi.

La priorité absolue accordée aux anciens combattants et à leurs veuves a été garantie par la Loi sur le service civil de 1918 et est demeurée en vigueur en vertu des lois de 1961 et de 1967. Bien que cette préférence n'ait rien à voir avec le principe du mérite, le fait qu'elle a figuré dans les lois pendant plus de soixante ans et que nous avons reçu bien peu de recommandations visant à la modifier ou à l'éliminer (certains ont même suggéré qu'elle demeure) nous porte à conclure qu'il ne serait pas sage de modifier pour le moment le traitement spécial accordé à ce groupe.

Nous avons recommandé ailleurs dans le présent rapport que la préférence accordée aux citoyens canadiens dans les concours publics soit étendue à toutes les personnes qui résident au Canada à titre permanent. Nous reconnaissons que nombre de Canadiens considèrent que l'emploi dans la Fonction publique devrait être restreint aux citoyens canadiens. Bien que nous ne partagions pas ce point de vue, nous le respectons et considérons que la question justifie un débat public.

Nous estimons que le traitement préférentiel des habitants d'une région desservie par un bureau local afin de pourvoir aux postes de ce bureau est compatible avec les considérations d'efficacité, d'efficacité et de sensibilité, et nous recommandons qu'on ne change rien à ce principe.

La Loi sur le Service civil de 1918 autorisait les ministres à choisir eux-mêmes leurs secrétaires particuliers et prévoyait des versements supplémentaires aux fonctionnaires nommés à ces fonctions. D'après le règlement, les secrétaires particuliers de ministres qui n'étaient pas fonctionnaires avaient le droit d'être nommés à un poste qui leur assurait un traitement au moins égal à celui d'un premier commis lorsque le ministre cessait d'occuper son poste. La Loi sur le Service civil de 1961 a étendu aux chefs de cabinet des ministres, de même qu'à leurs secrétaires particuliers, le droit de

- 1) aux anciens combattants,
- 2) aux veuves d'anciens combattants,
- 3) aux citoyens canadiens,
- 4) aux habitants de la région desservie par un bureau local en ce qui concerne les postes vacants dans ce bureau;

a) Pour les nominations découlant des concours publics, priorité absolue accordée

Les lois existantes rendent la Commission de la Fonction publique responsable de toutes les mesures de dotation et de l'interprétation du principe du mérite et la chargent de veiller à ce que les nominations soient faites au mieux des intérêts de la Fonction publique. Le traitement préférentiel de certains groupes est cependant obligatoire en vertu de la Loi. Ces priorités statutaires sont les suivantes:

Priorités statutaires

Cependant, les gestionnaires doivent accepter, dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de dotation, la nécessité des contraintes que leur impose la nature même de la Fonction publique; et les employés et leurs représentants doivent accepter le fait que, dans le processus de sélection, des jugements subjectifs de valeur se mêleront forcément aux jugements de réalité.

Nous sommes d'avis que le système actuel peut et doit être amélioré. Pour y parvenir, il faudra établir l'équilibre entre les cinq considérations proposées par la Commission de la Fonction publique—efficacité et efficacité; sensibilité, égalité d'accès à l'emploi, équité et mérite.

Nous recommandons que le système actuel ne soit pas amélioré dans un texte de loi. Nous proposons un cadre juridique pour le régime de dotation et des mesures d'amélioration qu'on ne prescrit pas normalement au principe du mérite et aux lois établies. Dans la présente section, nous proposons des mesures de dotation pour s'assurer qu'elles sont conformes à la Commission de la Fonction publique le rôle de vérifier les mesures de dotation pour s'assurer qu'elles sont conformes au principe du mérite et aux lois établies. Dans la présente section, nous proposons un cadre juridique pour le régime de dotation et des mesures d'amélioration qu'on ne prescrit pas normalement

DOTATION

Introduction

Les services de dotation sont responsables des nominations ou des renvois lorsqu'il y a un excédent de personnel. Outre que les décisions de ces services touchent directement les personnes qui postulent des postes dans l'Administration fédérale, elles influent sur l'avancement des fonctionnaires, leur traitement et leur bien-être psychologique et social.

Il n'est pas étonnant que le régime actuel de dotation ait été vivement critiqué. L'autorité chargée de la dotation dans la Fonction publique sert trois clientèles: les candidats à l'emploi, les fonctionnaires et leurs agents négociateurs, de même que les gestionnaires des organismes gouvernementaux à qui incombe la responsabilité de réaliser les objectifs des programmes. Il survient fréquemment des conflits d'intérêts non seulement entre ces clientèles, mais aussi parmi les membres mêmes de chaque groupe.

Les gestionnaires considèrent, à bon droit, la dotation comme la fonction clé de la gestion du personnel. Ils en mesurent la qualité au succès et à l'efficacité des programmes dont ils ont la charge. Les employés et leurs agents négociateurs jugent de la dotation d'après les critères de conformité aux considérations d'équité. Les représentants des groupes qui cherchent à obtenir un traitement spécial en raison de pratiques discriminatoires antérieures ou de désavantages actuels jugent de la dotation en fonction des critères de sensibilité à leurs intérêts et préoccupations.

Les gestionnaires estiment lent, rigide et inefficace le régime actuel de dotation; les agents négociateurs le tiennent pour inéquitable et mal orienté, et de nombreux employés croient que, dans bien des cas, il n'assure pas l'évaluation juste et objective de leurs titres.

nels des employés ou des candidats à des fins de sélection, d'affectation, de renvoi ou de rétrogradation.

Nous appuyons sans réserve le principe d'évaluation du rendement et d'appréciation des employés; à notre avis, cependant, deux aspects de la situation méritent une attention particulière.

Premièrement, pour que l'appréciation devienne un instrument de sélection, elle doit se fonder sur des critères uniformément applicables à chacun des groupes professionnels. A moins que le jury de notation ne puisse établir un rapport entre les appréciations faites par les divers ministères, il sera presque impossible de les faire valoir d'un ministère à l'autre: elles deviendront cohérentes le jour où la direction centrale insistera pour que les ministères emploient des critères communs.

Deuxièmement, les jurys de sélection ne pourront tirer pleinement parti des appréciations de rendement que si elles contiennent des renseignements leur permettant de comparer les candidats entre eux. Il est difficile, voire impossible, de faire les comparaisons qui s'imposent lorsque les responsables de la notation se voient réduits à évaluer des candidats sur la foi d'indications générales telles que «satisfaisant» ou «très insatisfaisant». Il serait plus efficace de fixer des objectifs et de déterminer la mesure dans laquelle chaque employé les atteint, sa cote de mérite étant accompagnée d'une note explicative. Par conséquent, nous recommandons

que la direction établisse les facteurs à évaluer dans chacun des groupes professionnels; et

que l'appréciation soit fondée sur les buts à atteindre.

ÉVALUATION DU RENDEMENT ET APPRÉCIATION DES EMPLOYÉS

En juin 1979, le Secrétaire du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique publiaient une politique d'ensemble sur l'évaluation du rendement et l'appréciation des employés. Elaborée après consultation des ministères, cette politique que mérite l'appui total des cadres de gestion de la Fonction publique.

Pour être efficace, l'application de cette politique exigera la mise en œuvre de mesures énergiques et soutenues. L'enquête que nous avons menée révèle que trop peu de ministères emploient à bon escient l'évaluation du rendement et l'appréciation des employés. Il y a loin des orientations prometteuses de la nouvelle politique à l'engagement effectif des superviseurs à mettre en œuvre les objectifs qu'elle propose et à la qualité décevante de leur supervision. Partout, au cours de nos entretiens, les employés se sont montrés intensément préoccupés, et avec raison, de cette situation. Il faudra beaucoup de fermeté pour que les gestionnaires acquièrent au départ la compétence nécessaire, s'engagent dans le processus d'évaluation et insistent pour que leurs subalternes fassent de même.

Faute de méthodes efficaces d'examen et d'appréciation, les gestionnaires ne peuvent pas rendre compte de leur gestion des ressources humaines ou apprécier avec justesse les talents réels et virtuels de leurs employés; ils ne sont pas en mesure de déterminer avec exactitude ou de circonscrire efficacement les besoins en formation et en perfectionnement de leur personnel, et ils ne peuvent pas établir un dossier valable des antécédents professionnels.

Dans cette section de notre rapport, nous examinerons en détail nos recommandations relativement à l'évaluation du rendement et à l'appréciation des employés, à la dotation des postes, à la formation et au perfectionnement du personnel et aux décisions de congédiement. Plusieurs de ces questions seront dorénavant régies par le Conseil national de dotation. Cependant, nous croyons qu'il est de notre devoir de consigner dans notre rapport les raisons qui ont mis en lumière à nos yeux la nécessité de modifier les pratiques d'emploi existantes. Ainsi, la Fonction publique pourra profiter pleinement de notre examen des problèmes de recrutement aux-
quels se heurtent les gestionnaires et des problèmes qui se posent aux employés et aux candidats dans leurs relations avec les gestionnaires.

PRATIQUES D'EMPLOI

PARTIE F

ment peau neuve dès qu'ils rentrent au travail. Il est persuadé, en revanche, premièrement que les intérêts du pays seront mieux servis par des citoyens engagés et, deuxièmement, que les limites proposées dans le présent rapport garantiront, dans une mesure à tout le moins suffisante, l'impartialité politique du processus consultatif et décisionnel au sein de l'Administration fédérale.

Libres ou non de participer à l'action politique, tous les fonctionnaires devraient connaître leurs droits en la matière. Nul ne devrait avoir à interpréter les lois, les règlements ou les directives pour déterminer sa position dans une question de cette importance. S'il est décidé que certains fonctionnaires seront autorisés à participer activement à la politique, nous recommandons

que tous les fonctionnaires soient informés immédiatement de leurs droits particuliers et que les avis de vacances et les énoncés de fonctions indiquent clairement la mesure d'engagement politique à laquelle le titulaire a droit.

Aucune des propositions ci-dessus n'infirmerait la liberté qu'ont tous les fonctionnaires de participer activement à des élections municipales.

La restitution des droits politiques aux fonctionnaires ne va pas sans risques. On pourrait y voir dans certains quartiers la preuve de ce qu'on soupçonnait déjà, c'est-à-dire la preuve que les fonctionnaires obéissent à des mobiles politiques dans l'exercice de leurs fonctions officielles; mais bien des gens ont déjà cette opinion: leur siège est fait, et ils s'y tiendront en dépit de tous les efforts qu'on puisse faire, par voie législative, pour dénouer la question. Il y aura toujours des fonctionnaires qui participeront activement à la politique sans égard aux lois qui le leur interdisent.

Selon nous, il est beaucoup plus important d'adapter la loi à la réalité en accordant à un grand nombre de fonctionnaires le droit à l'engagement politique dont jouissent la plupart des Canadiens que de perpétuer un régime inapplicable dans la pratique.

Les points de vue des intervenants sur la question de savoir si les fonctionnaires devraient être libres d'appuyer ouvertement un parti politique étaient très variés. Les plus fervents tenaient que les fonctionnaires ont le droit de s'engager pleinement et librement et qu'aucune loi sur la Fonction publique n'êteindrait jamais ce droit. A l'opposé, d'autres intervenants estimaient que toute activité politique partisane de la part d'un fonctionnaire suffirait à mettre en doute la neutralité politique de la Fonction publique tout entière. Nous avons pu constater, quant à nous, que les jeunes fonctionnaires sont ceux qui réclament avec le plus d'insistance le droit à l'engagement politique.

Le Comité spécial n'est pas convaincu que les fonctionnaires qui jouent un rôle actif sur le plan politique puissent faire entière-

doivent être en mesure de rattacher cette restriction à la nature même de leurs fonctions et de leurs responsabilités. Aucun fonctionnaire ne devrait perdre son droit à l'action politique pour la seule raison que d'autres membres du même groupe l'ont perdu. Chaque employé a le droit de prendre une décision à cet égard, à la lumière des fonctions particulières qui lui sont assignées.

Seul un organisme indépendant, libre de toute influence de la direction ou du gouvernement de l'heure, peut accorder le droit de participation active à la politique. La Commission de la Fonction publique, grâce à son rôle de gardienne indépendante du principe du mérite, répond à ces critères. Il est à noter que la C.F.P. n'accorderait que la liberté d'action. L'autorisation de congé constitue une condition d'emploi et relève donc de la direction, sujet aux conditions stipulées dans la convention collective à cet égard.

Nous recommandons

que les employés compris dans la catégorie de la partie II des groupes professionnels soient autorisés à s'engager dans la politique active, après avoir obtenu l'approbation de la C.F.P. Cette dernière statuera sur la demande de l'employé après avoir consulté le ministre employeur.

Il faut accorder la liberté de participation sans aucune réserve ou bien la refuser. Il serait très difficile de permettre certaines formes d'activité politique et d'en exclure d'autres. Le public voit dans le même éclairage toutes les formes d'activité politique des fonctionnaires, quelle que soit la mesure de leur participation. Le fonctionnaire qui travaille pour un parti politique, que ce soit en installant un placard sur sa pelouse, en travaillant dans les bureaux électoraux ou en menant une campagne électorale active, déclare par là-même son allégeance politique et s'identifie personnellement aux yeux d'autrui avec le parti qu'il sert. Nous recommandons donc

que les fonctionnaires à qui on a refusé toute participation à la politique active soient uniquement autorisés à assister à des réunions politiques, à faire des contributions financières et à voter. Ceux qui ont le droit de s'engager directement dans l'action politique devraient avoir pleine liberté d'action, notamment celle de poser leur candidature et de briguer les suffrages.

Certains groupes professionnels se prêtent plus difficilement à la catégorisation. Ils comprennent des postes dont les titulaires pourraient être autorisés à participer ouvertement à l'action politique et d'autres dont les titulaires devraient s'abstenir de tout engagement politique en raison de leurs fonctions. Dans cette dernière catégorie, nous rangeons les employés du groupe du Commerce, par exemple, dont une des tâches est l'octroi de subventions gouvernementales, les employés du groupe de l'achat et de l'approvisionnement, qui sont responsables de l'adjudication de contrats, et les agents de dotation du groupe de la gestion du personnel, qui sont directement chargés du recrutement des nouveaux employés. La participation directe des membres de ces groupes à l'action politique est nettement incompatible avec l'exercice de leurs responsabilités. Nous recommandons donc

que les groupes professionnels suivants soient compris dans la partie II, selon laquelle le droit à la liberté d'action politique est assujéti à la présentation d'une demande par l'employé et à la décision de la Commission de la Fonction publique:

- commerce (CO)
- administration des programmes (PM)
- achat et approvisionnement (PG)
- droit (LA)
- économique, sociologie et statistique (ES)
- services d'information (IS)
- gestion du personnel (PE).

Les employés des autres groupes professionnels ne s'acquittent pas de fonctions incompatibles avec l'activité politique partisane. Tous les employés qui jouissent de cette liberté continueront d'être assujéti à la Loi sur les secrets officiels et aux Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires. Nous recommandons donc

que les autres groupes professionnels soient compris dans la partie III, selon laquelle les employés jouissent d'une entière liberté d'action politique.

Les fonctionnaires classés dans la catégorie de la partie II et dont le droit à l'engagement politique continue d'être restreint

dirigent l'exécution. D'autres fonctionnaires doivent aussi s'abstenir de toute activité politique partisane pour assurer l'efficacité de leur travail: ce serait le cas, par exemple, des fonctionnaires dont les tâches comprennent l'adjudication de contrats, l'octroi de subventions ou l'attribution de postes, puisqu'on pourrait prêter un mobile politique à leurs décisions.

A cet égard, le système de réglementation britannique fournit un exemple pertinent à la Fonction publique canadienne. Ce système donne entière liberté d'action politique aux fonctionnaires de certains groupes déterminés, exige que les demandes émanant des groupes de la seconde catégorie soient étudiées une à une et refuse toute activité politique aux autres fonctionnaires. Nous recommandons

que la Fonction publique du Canada soit divisée en trois groupes:

Partie I: Les groupes professionnels où les fonctions attachées à tous les postes sont de nature assez délicate pour que le droit de participer activement à l'action politique soit nié à tous les titulaires.

Partie II: Les groupes professionnels où les fonctions attachées aux postes varient, de telle sorte qu'on ne saurait ni refuser ni accorder indifféremment à tous les titulaires le droit à l'engagement politique.

Partie III: Les groupes professionnels où les fonctions attachées à tous les postes sont de telle nature que les titulaires peuvent avoir pleine et entière liberté d'action politique.

Les fonctions des cadres supérieurs ont des répercussions directes sur le public, soit que les employés de ce rang donnent des conseils sur la politique gouvernementale, soit qu'ils mettent la politique en œuvre. Pour cette raison, ils ne doivent pas déclarer leur allégeance politique. Nous recommandons donc

que les groupes de la haute direction (SX) et des cadres supérieurs (SM) soient compris dans la partie I de la liste proposée. Toute participation à la politique active serait refusée à ces employés.

LA PARTICIPATION À L'ACTION POLITIQUE

Les citoyens d'une démocratie ont le droit de participer activement à la vie politique de leur pays; c'est à ce prix que le système de gouvernement demeurera sain et sensible à leurs besoins. Nul ne songerait aujourd'hui à priver de ce droit quelque particulier ou groupe que ce soit.

La loi interdit aux fonctionnaires fédéraux de s'engager ouvertement dans l'action politique; il peut cependant leur être accordé un congé pour leur permettre de poser leur candidature et de briguer les suffrages. Cette permission peut d'ailleurs leur être refusée par la Commission de la Fonction publique si l'activité politique dans laquelle ils s'engagent risque de compromettre l'exercice de leurs devoirs professionnels. L'interdiction s'étend à toute activité politique à l'appui d'un parti ou d'un candidat. La participation passive à une élection est admise; plus précisément, les fonctionnaires ont le droit de voter ou de verser des fonds à la caisse d'un parti politique. Les fonctionnaires peuvent aussi participer activement à des élections municipales.

Pour la simple raison que l'engagement politique est un des droits du citoyen, nous croyons qu'il faudrait en appliquer le principe aux fonctionnaires, mis à part les cas, d'ailleurs exceptionnels, où toute apparence de conduite partisane compromettrait la réputation d'impartialité de la Fonction publique ou le rendement du fonctionnaire.

Il y a certes des cas, parfois difficiles à déterminer mais le plus souvent très clairs, où l'abstention de toute activité partisane est de rigueur. Le gouvernement en place doit avoir l'assurance qu'il ne sera pas publiquement critiqué par les fonctionnaires mêmes qui le conseillent sur la formulation de ses politiques ou en

dernière décennie. Des changements importants de structure n'iront pas sans quelque bouleversement, mais si nous continuons d'accepter les restrictions qu'entraîne la répartition actuelle des rôles, nous inviterons des conséquences infiniment plus graves.

forme actuelle, puissent s'entendre sur un plan d'ensemble cohérent pour imputer aux ministères la responsabilité de la gestion générale du personnel.

La réalisation du troisième objectif, à savoir le respect du principe du mérite, suppose au départ l'indépendance de la C.F.P. à l'égard du gouvernement. La L.E.F.P. assigne à la C.F.P. la responsabilité de réviser ses propres décisions: cela compromet nécessairement l'objectivité même de ces révisions. La C.F.P. ayant la responsabilité de la dotation en vertu de la Loi, les employés n'ont pas le degré de confiance que leur inspirerait la possibilité de traiter avec un organisme impartial. Du point de vue de la gestion, l'obligation que la L.E.F.P. impose à la C.F.P. de protéger les droits des employés l'empêche, dans l'application du principe du mérite, de protéger les intérêts de la gestion dont l'objectif est d'employer du personnel compétent.

Un quatrième objectif à atteindre dans l'attribution de la responsabilité de la gestion du personnel est de protéger les intérêts des fonctionnaires. Bien avant l'avènement de la représentation syndicale par voie de négociations collectives, la C.F.P. avait le mandat de protéger les droits que la L.E.F.P. assure aux employés. Depuis la mise en vigueur de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique en 1967, les employés font de plus en plus confiance à leurs représentants pour exercer une influence en leur nom. Les fonctionnaires ont accepté de plus en plus, eux aussi, la responsabilité de traiter avec les représentants syndicaux toute question relative aux besoins ou aux droits des fonctionnaires. Dans le contexte de la Fonction publique actuelle, l'intervention de la C.F.P. au nom des employés ne se justifie plus.

S'il se dégage de notre étude une impression dominante, c'est le manque de confiance «dans le système», qui tient pour une large part aux contradictions inhérentes aux rôles, ou à l'expérience qui a renforcé l'impression que les institutions actuelles ne peuvent pas répondre aux besoins de la Fonction publique. Ceux qui ont peine à croire au degré de méfiance dont fait état notre document de travail sous-estiment le besoin qu'il y a de démontrer, de la façon la plus percutante, tant au grand public qu'aux gestionnaires et employés de l'État, que le système de gestion du personnel de la Fonction publique répondra à leurs besoins.

La Fonction publique des années 80 a besoin de structures centrales, mieux accordées aux exigences du temps, à des exigences bien différentes de celles qu'on a connues au cours de la

l'attribution des responsabilités de gestion du personnel, il faut établir des relations qui facilitent la prestation de conseils judiciaires au gouvernement sur la gestion du personnel. La Commission de la Fonction publique est indépendante du gouvernement. Pourtant, ses responsabilités de dotation et de formation en font l'autorité la plus compétente en ce qui concerne l'information et l'analyse sur lesquelles reposent certains aspects des décisions gouvernementales. L'organisme central de gestion doit posséder tous les renseignements essentiels et être en mesure de fournir des conseils cohérents sur les questions de gestion du personnel qui sont reliées aux politiques d'ensemble du gouvernement. Cela exige l'unification des responsabilités actuellement réparties, en vertu de la Loi, entre le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique. Cela suppose aussi l'obligation pour la C.F.P. d'assumer la responsabilité des conseils qu'elle donne au gouvernement, ce qui ne saurait être garanti étant donné l'indépendance de la C.F.P. à l'égard du gouvernement au pouvoir.

Deuxièmement, le gouvernement a besoin d'une énergie direction centrale qui témoigne du leadership nécessaire à l'établissement des politiques de gestion du personnel dans la Fonction publique, à la représentation des intérêts de l'employeur et au contrôle de l'efficacité, des résultats et des coûts de la gestion des ressources humaines de la Fonction publique dans son ensemble. Il faut réaliser l'équilibre entre la nécessité d'un contrôle central et, d'autre part, la nécessité d'une gestion souple, c'est-à-dire adaptable aux diverses exigences d'exploitation qui caractérisent la Fonction publique. Tout comme le premier objectif, le gouvernement ne peut assurer une saine gestion que s'il a droit de regard sur toutes les fonctions de la direction centrale; mais étant donné le pouvoir que la Loi confère actuellement à la C.F.P. en matière de dotation, cela n'est pas possible. De plus, l'expérience des fonctionnaires qui exercent, en matière de personnel, les diverses fonctions spécialisées que le système actuel répartit entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la C.F.P. et même entre certains secteurs au sein de ces organismes a détruit l'espoir que les organismes centraux puissent, de leur chef, conjurer leurs efforts pour réaliser un système de gestion homogène. Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique se sont tenus à l'écart des problèmes d'exploitation; ils ont misé sur des formalités minutieuses pour assurer le respect des politiques qu'ils promulguent et des lois qui les régissent. Nous doutons que les organismes centraux, dans leur

protéger les intérêts des employés incombe directement à leurs représentants, les agents négociateurs. Toutefois, en vertu d'un droit traditionnellement accordé conformément aux dispositions légales sur le principe du mérite, les employés ont également accoutumé de se tourner vers la C.F.P. pour protéger leurs droits en matière de dotation.

Nos propositions étendent la portée des négociations collectives en ce qui concerne la plupart des aspects de la gestion du personnel. Ainsi les agents négociateurs devront approfondir leurs connaissances du processus de dotation: c'est un domaine où, jusqu'ici, ils ont joué un rôle effacé lorsqu'il s'est agi de représenter les intérêts des employés en matière de politiques et de méthodes. Un des rôles importants de l'agent négociateur, c'est d'informer ses commettants de leurs droits et responsabilités et de les conseiller à cet égard. Les agents négociateurs continueront de répondre aux besoins des employés en appuyant leurs plaintes individuelles, lorsqu'elles paraîtront fondées, soit en instituant des appels auprès de la C.F.P., soit par des interventions au niveau des ministères, soit en recourant à la procédure de règlement des griefs jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. A tous ces moyens s'ajoute le recours possible à d'autres organismes qui ont pouvoir d'intervention, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, le Commissaire aux langues officielles et les tribunaux. La fréquence des plaintes, appels ou griefs peut servir à alerter les gestionnaires à l'existence de problèmes qui requièrent leur attention.

La nécessité d'un changement

La question qui se pose est de savoir si le changement de structure proposé et, partant, tout le bouleversement qu'il peut entraîner, est nécessaire à la réalisation des objectifs nettement essentiels. Un nouvel examen critique des limitations inhérentes à la répartition actuelle des rôles nous amène à conclure à la nécessité d'un changement.

Premièrement, le gouvernement a besoin d'une orientation sûre en ce qui concerne les questions de personnel au sein de la Fonction publique dans le contexte de sa considération globale de la gestion des ressources publiques, des politiques d'ordre social ou économique qu'il vise à élargir en offrant des emplois dans la Fonction publique et de la praticabilité de ses programmes. Dans

Dans le cadre des négociations collectives telles qu'elles existent dans la Fonction publique depuis 1967, la responsabilité de

Protection des intérêts de l'employé

que la C.F.P. se compose d'un président, d'un membre désigné pour représenter les intérêts des employés et d'un membre désigné pour représenter les intérêts de l'employeur.

Par conséquent, nous recommandons

Notre recommandation selon laquelle la C.F.P. deviendrait l'organisme chargé de régler les situations sans issue dans le cas de conflits au Conseil national de dotation entraîne comme conséquence la nécessité d'une représentation des deux parties, l'employeur et les employés, à la Commission. S'il en était autrement, il serait vain de s'attendre que l'employeur ou les agents négociateurs se soumettent à l'arbitrage.

que la C.F.P. soit investie du pouvoir de révoquer des nominations; d'opposer son veto à l'arbitrage et aux accords conclus par le Conseil national de dotation; et qu'elle soit tenue de rendre compte au Parlement de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines.

que les rôles de la C.F.P. englobent la vérification de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines, tant pour l'ensemble de la Fonction publique qu'au niveau des ministères; l'audition des appels; l'institution d'enquêtes soit à la suite de plaintes, soit de son propre chef; l'arbitrage et l'examen des accords conclus par le Conseil national de dotation; et

indépendant de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines, examiner l'efficacité des politiques et du rendement dans l'ensemble de la Fonction publique et vérifier les systèmes et le rendement au niveau des ministères. Pour s'acquitter de sa mission, la C.F.P. doit avoir le pouvoir de vérifier la conformité au principe du mérite, d'instituer des enquêtes, d'entreprendre des appels, de révoquer des nominations, d'opposer son veto, le cas échéant, à l'arbitrage ou aux conventions collectives et de faire rapport au Parlement. Par conséquent, nous recommandons

contre le favoritisme d'ordre politique et administratif, la réglementation excessive qui paralyse actuellement le système dénature l'intention originale du législateur et suppose que le risque d'influences indues est beaucoup plus grand qu'il ne l'est en réalité. La Commission de la Fonction publique a réussi à juguler le favoritisme, mais l'administration de la Fonction publique a chèrement payé le prix de ce succès.

Bien mince est la ligne de démarcation entre l'indépendance de la C.F.P. à l'égard de la gestion et ses responsabilités en l'espèce. Des employés mettent en doute l'équité des recours en appel auprès d'un organisme dont les décisions mêmes sont sans appel. Le fait que les membres de la Direction générale des appels et des enquêtes prennent des décisions au nom des commissaires, indépendamment des autres services de la C.F.P. ou des ministères qui exercent une autorité déléguée, n'est certes pas de nature à dissiper les soupçons de l'employé qui considère la C.F.P. comme instrument de la gestion.

Les représentations que nous avons reçues au cours de notre examen ont mis en évidence, par-dessus tout, le fait que les gestionnaires aussi bien que les employés sont convaincus que la C.F.P. ne peut efficacement servir leurs intérêts, étant donné la dichotomie actuelle de son rôle. En outre, les gestionnaires et les employés, après avoir amélioré progressivement, pendant une décennie, les méthodes de négociation collective, considèrent que leurs représentants, l'employeur et les agents négociateurs peuvent défendre leurs intérêts respectifs avec plus d'élouquence et d'autorité.

L'indépendance de la C.F.P. à l'égard de la gestion doit devenir, selon la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, une indépendance absolue. Ainsi, appuyée par une loi qui consacre les principes directeurs de la gestion du personnel, la C.F.P. devra assurer au Parlement que les politiques de la direction centrale, les accords intervenus au Conseil national de dotation, le rendement de la Fonction publique dans son ensemble et au niveau des ministères sont conformes à la loi; elle devra aussi, s'il y a lieu, expliquer toute dérogation importante aux dispositions de la loi. Il en résultera une amélioration des mécanismes d'imputabilité en ce qui concerne la gestion de la Fonction publique.

Libérée de ses fonctions d'exécution, la C.F.P. deviendra effectivement et aux yeux de tous un organisme indépendant de la direction centrale. Elle pourra, dans ce rôle, devenir le vérificateur

plutôt que du favoritisme politique, aux nominations dans la Fonction publique pourrait, dans certaines circonstances, transcender les intérêts du gouvernement au pouvoir. C'est pourquoi le Parlement a besoin d'un agent indépendant pour veiller à ce que la gestion de la Fonction publique soit conforme à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Sous le régime actuel, la C.F.P. s'acquitte en grande partie de ses responsabilités en exerçant son droit de regard sur les pouvoirs de dotation qu'elle délègue aux ministères et par les décisions qu'elle prend au sujet des appels interjetés par des fonctionnaires. Toutefois, le pouvoir de dotation de la C.F.P. la place dans une situation où elle est juge de son propre rendement. La C.F.P. institue des politiques de dotation, établit des formalités détaillées de dotation, exécute un programme de dotation, détermine les conditions de la délégation de ses pouvoirs de dotation aux ministères, évalue l'efficacité de la dotation et conçoit de nouveaux systèmes de dotation. La Direction de la vérification de la C.F.P. examine le rendement de la dotation dans les ministères et au sein de la C.F.P. elle-même. Les sections chargées des appels et des enquêtes examinent les décisions relatives à la gestion du personnel à la manière de tribunaux quasi judiciaires.

Dans l'exécution de toutes les fonctions relatives à l'examen, la C.F.P. peut s'autoriser des pouvoirs qui lui sont dévolus, notamment ceux d'instituer des enquêtes, de révoquer des nominations et de soumettre des rapports au Parlement sur le rendement des ministères; mais la Commission invoque rarement ces pouvoirs, préférant la voie de la conciliation dans le cadre du système actuel. Le rôle de gardienne du principe du mérite que la loi assigne à la C.F.P. renferme des contradictions inhérentes. L'attribution à la C.F.P. de certains éléments du rôle de gestion, ce qui donne l'impression qu'elle sert deux maîtres, compromet son indépendance et, par conséquent, son efficacité. En tant que gardienne du principe du mérite, la C.F.P. relève du Parlement, mais par ses pouvoirs en matière de sélection, de formation, de promotion, de rétrogradation et de renvoi, elle participe aux fonctions de gestion. La C.F.P. est nécessairement déterminée à assurer l'application de la règle du mérite. Ses efforts dans ce sens ont des répercussions sur les méthodes de gestion du personnel qu'elle a elle-même établies et qui exigent le respect scrupuleux des formalités au détriment de l'efficacité du système et de la souplesse de la gestion. Bien que nul ne conteste la nécessité d'une protection

tiellement sur cette évaluation que s'appuieront les décisions de la

direction centrale.

Puisque la plupart des décisions concrètes en matière de gestion du personnel seront prises au sein des ministères, c'est l'administration des ministères qui sera encouragée à maintenir des données fiables et à jour sur les caractéristiques des personnes employées et les tâches dont elles s'acquittent. A partir des renseignements fournis par les ministères, l'employeur général exigera tout au plus le minimum de données nécessaires à l'analyse et à la planification des ressources humaines à l'échelle de la Fonction publique. Par conséquent, nous recommandons

que les ministères soient tenus de fournir à l'employeur général, d'après les dossiers qu'ils maintiennent, tous les renseignements sur le personnel requis pour appuyer la direction centrale des ressources humaines dans la Fonction publique; et

que le Secrétariat de la gestion du personnel se voie confier la responsabilité de l'analyse et de la planification des ressources humaines lorsqu'il s'agit de l'ensemble de la Fonction publique.

Tous les rôles qu'on vient de décrire permettront au Secrétariat de la gestion du personnel d'exercer vigoureusement et manifestement son leadership vis-à-vis du Conseil de gestion et de la direction des ministères, qui ont leur part de responsabilité dans la gestion efficace, économique et équitable du capital humain de la Fonction publique. Les personnes qui ont exprimé leurs vues sur les préoccupations exprimées dans notre document de travail concernant la qualité de la direction centrale et l'efficacité de la gestion du personnel ont renforcé notre propre conviction quant à la nécessité urgente d'unifier les fonctions de la direction centrale au sein d'un organisme qui commande le respect pour sa compétence évidente dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Le gardiennage du principe du mérite

On s'accorde sensiblement aujourd'hui sur un point: l'intérêt public en ce qui concerne l'application du principe du mérite,

Une saine gestion d'ensemble des ressources humaines ne peut qu'être fondée sur des renseignements précis et une analyse perspicace. Le Secrétariat de la gestion du personnel doit être en mesure d'évaluer avec certitude les besoins présents et futurs de la Fonction publique, ainsi que la capacité de la Fonction publique et du marché externe du travail de répondre à ces besoins. C'est essen-

que le Secrétariat de la gestion du personnel se voie confier toute responsabilité en matière de recrutement.

Comme nous avons recommandé que l'employeur général, par l'entremise du Secrétariat du personnel, assume la responsabilité de gérer le capital humain de la Fonction publique, il est normal qu'il assume aussi la responsabilité du recrutement. Cette fonction est particulièrement importante pour le recrutement des diplômés des universités et des institutions postsecondaires; elle l'est également dans le cas de certaines disciplines particulièrement rares. La délégation de pouvoirs touchant certaines catégories (Soutien administratif et Exploitation) aux Centres de Main-d'œuvre du Canada devrait se poursuivre; il devrait en être de même pour les ministères en ce qui concerne la catégorie de l'Administration et du Service extérieur. Toutefois, pour éviter la concurrence désordonnée entre les ministères qui désirent obtenir des ressources rares et pour permettre au gouvernement du Canada de projeter, en tant qu'employeur, l'image d'une organisation visiblement orientée vers les principes de gestion centrale, nous recommandons

Recrutement

que le Secrétariat de la gestion du personnel fournisse aux ministères des services centralisés touchant les programmes et la spécialisation dans le domaine de la formation.

La formation et le perfectionnement de l'effectif de la Fonction publique seront en grande partie menés sous l'égide des ministères. Lorsqu'une certaine formation est requise à l'échelle de la Fonction publique ou que d'importantes économies peuvent être réalisées en centralisant la conception des programmes de formation ou en regroupant les spécialisations, c'est à l'employeur général que revient la responsabilité d'aider les ministères dans cette voie. Par conséquent, nous recommandons

nable de s'attendre que des relations franches et ouvertes avec les agents négociateurs rehaussent la qualité des conventions, il est tout aussi raisonnable de s'attendre que l'employeur traite de la même manière avec les membres des groupes d'occupations qui n'ont pas de représentants officiels. Il est du pouvoir de l'employeur général de raffermir ou de débiliter le moral et, partant, l'engagement et le rendement des groupes exclus: tout dépend de la façon dont il traite les vues exprimées par les membres de ces groupes touchant leur emploi et leur carrière. Par conséquent, nous recommandons

que le Secrétariat de la gestion du personnel soit responsable des politiques relatives à la gestion du personnel pour les groupes exclus des négociations collectives.

La direction centrale devra désigner certains groupes de fonctionnaires à titre de groupes-ressources à l'échelle de la Fonction publique, et gérer ces ressources en conséquence. Indubitablement, les fonctionnaires à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie, particulièrement ceux qui sont sujets à nomination par le Gouverneur en conseil, continueront de relever de l'autorité centrale. L'employeur général devrait exercer son leadership en ce qui concerne l'affectation des fonctionnaires à des postes de gestion du personnel ou de gestion financière et en favorisant leur perfectionnement, car ces fonctionnaires jouent un rôle clé dans la gestion de la Fonction publique.

Ainsi, pour ne pas saper l'autorité des ministères en matière de gestion du personnel, et particulièrement en ce qui concerne la gestion même de l'équipe de gestion, si essentielle au succès d'une organisation, l'employeur général devrait collaborer vigoureusement à la détermination des besoins et à la planification de l'avancement des carrières. Il devra déployer de solides qualités de leadership pour assurer que les sous-ministres emploieront à bon escient les services des rares fonctionnaires de compétence exceptionnelle que réclame la bonne gestion de la Fonction publique. Par conséquent, nous recommandons

que l'employeur général soit responsable de la gestion des cadres supérieurs (SX et SM), et des groupes désignés comme ressources pour toute la Fonction publique.

nel, en cas de difficultés. Le Secrétariat de la gestion du personnel ne devrait exiger, de la part des ministères, que le minimum de renseignements nécessaire au contrôle central de la gestion du personnel à l'échelle de la Fonction publique. Par conséquent, nous recommandons

que le Secrétariat de la gestion du personnel fournisse aux ministères des indicateurs de rendement et de l'aide pour l'étude du rendement de la gestion du personnel; et

que le Secrétariat de la gestion du personnel n'exige des ministères que les renseignements qui sont nettement essentiels et pertinents à son mandat.

Tous les rôles susmentionnés supposent un organisme central de taille assez modeste, formé d'employés supérieurs de grande compétence et qui assument la responsabilité d'ensemble des politiques de gestion. Toutefois, outre ses fonctions de direction centrale, le Secrétariat doit prendre en charge certaines tâches d'exécution.

En tant qu'employeur dans un régime de négociation collective, l'employeur général doit jouer un rôle de premier plan dans les négociations. Plus important encore pour l'instauration de saines relations entre les employés et l'employeur, l'employeur général doit donner le ton aux relations avec les représentants des employés. Seuls la souplesse et le sens de la responsabilité de l'organisme central, seule une conduite compatible avec une théorie communément acceptée de la gestion et des relations de travail, permettront aux gestionnaires de la Fonction publique de témoigner de leur désir de s'attacher à la solution des problèmes avec les agents négociateurs. C'est à l'employeur de démontrer en actes que les ministères feront entièrement honneur aux obligations consignées dans les conventions collectives et qu'ils enseigneront ou consulteront les représentants des employés au besoin. Par conséquent, nous recommandons

que le Secrétariat de la gestion du personnel représente l'employeur en matière de relations de travail.

L'employeur sera chargé d'établir des politiques d'emploi pour les groupes exclus des négociations collectives. S'il est raison-

que des politiques d'ensemble soient élaborées de concert avec les ministères, et

que la direction centrale assure la participation effective des ministères aux négociations collectives et à la consultation à l'échelle de la Fonction publique avec les représentants des employés.

L'employeur général devrait déléguer aux ministères le pouvoir de gérer les ressources humaines et appuyer leur exercice de l'autorité déléguée. L'efficacité de ces délégations de pouvoirs dépendra largement de la clarté des modalités de la délégation, de l'aptitude des ministères à s'acquitter des fonctions déléguées et de la volonté de la direction centrale de prendre les mesures nécessaires pour régler les problèmes de rendement en vertu des pouvoirs délégués.

Il incombera au Secréariat de la gestion du personnel d'assurer dans l'ensemble de la Fonction publique la conformité aux lois, à la politique de la direction centrale et aux conventions collectives conclues par le gouvernement. Si l'on adopte sans réserve une conception de la gestion fondée sur l'imputabilité des gestionnaires des ministères en ce qui concerne leurs propres pratiques, les méthodes de mise en vigueur devraient, à toutes fins utiles, être assorties d'un minimum de contrôles. Les responsables de la direction centrale devraient, de préférence, établir des indicateurs d'efficacité qui serviraient à déterminer le rendement des ministères relativement à la gestion de leur personnel et à fournir tant aux ministères eux-mêmes qu'à la direction centrale un instrument de contrôle. Dans la mesure du possible, les spécialistes de la direction centrale devraient assurer aux sous-ministres une orientation méthodologique pour leur permettre de contrôler leurs propres systèmes de gestion du personnel. Il s'agit là d'une fonction centrale particulièrement importante, étant donné les assez grandes difficultés qu'entraîne l'évaluation du rendement de la gestion du personnel (notamment en matière de dotation) comparative-incombera aux sous-ministres de démontrer que les gestionnaires de leurs services engagent et dirigent à bon escient les personnes chargées de mener à bien les entreprises de leur organisme. Aux sous-ministres incombera également le soin de prendre des mesures de correction, avec l'appui du Secréariat de la gestion du person-

l'exercice de telle ou telle fonction de son ressort. De même que les sous-ministres doivent agencer la classification, la dotation, l'égalité d'accès à l'emploi, le bilinguisme, la participation des francophones, la politique relative aux handicapés, l'évaluation du rendement et les relations de travail dans un système cohérent de gestion du personnel, de même en est-il de la direction centrale.

Cette cohérence ne sera atteinte que par le truchement d'un Secrétaire de la gestion du personnel doté d'une organisation interne dont les porte-parole pourront traiter de façon plausible les questions générales qui préoccupent les ministères. D'où la nécessité d'affecter au Secrétaire des fonctionnaires supérieurs dont la compétence reconnue en matière de gestion générale, alliée à une vaste expérience et à des connaissances étendues en matière de gestion du personnel et de relations de travail, commandera le respect. Ils devront avoir le talent de saisir rapidement la nature des questions importantes que les sous-ministres ou les représentants des ministères avec lesquels ils traitent porteront à leur attention. Par conséquent, nous recommandons

que les politiques d'ensemble relatives à la gestion du personnel englobent l'étude de la gamme complète des fonctions spécialisées dans ce domaine.

La direction centrale doit se préoccuper exclusivement de la gestion générale de la Fonction publique. En outre, le Secrétaire de la gestion d'ensemble doit être responsable des répercussions des politiques d'ensemble et des accords conclus par l'employeur sur le rendement des ministères.

L'administration des ministères devra collaborer avec le Secrétaire de la gestion du personnel pour établir les politiques de gestion d'ensemble et définir les positions à adopter en matière de négociations. Étant donné que le nombre des questions sujettes à négociation collective et à consultation ira croissant, il deviendra de plus en plus important que les positions de la direction centrale reflètent une sensibilité éclairée aux besoins des ministères et aux différences qui existent entre les exigences particulières à leurs diverses activités. En fait, la participation des ministères aux négociations contribuera de façon marquée à assurer la fermeté et l'efficacité des discussions qui mèneront à des conventions collectives valables et praticables à l'échelle de la Fonction publique. Par conséquent, nous recommandons

que soit créé un comité du Cabinet, le Conseil de gestion, dont les responsabilités à titre de direction centrale s'étendraient à tous les aspects de la gestion du personnel, y compris aux responsabilités d'exécution actuellement régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique; et

qu'un fonctionnaire de même rang et niveau que le Contrôleur général soit désigné comme Secrétaire de la gestion du personnel.

Ce mode d'organisation permettrait d'établir une politique centrale concernant tous les aspects de la gestion des ressources humaines. La création d'un organisme distinct de gestion du personnel répond en outre à l'obligation faite aux cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor d'accorder la priorité, sous le régime actuel, à la répartition des ressources et à la gestion financière. Ce serait donc au Comité du Cabinet qu'il appartenait de coordonner les aspects généraux de la gestion. Au niveau ministériel, pour alléger la charge de travail et les responsabilités qui incombent actuellement au président du Conseil du Trésor, et pour souligner l'importance de la gestion du personnel, nous recommandons

qu'un membre du Conseil de gestion du Cabinet soit désigné vice-président à la gestion du personnel, sans autre portefeuille.

Dans les instructions de la direction centrale aux administrateurs des ministères, les objectifs généraux doivent clairement refléter les lignes de conduite et les politiques établies en consultation avec les ministères eux-mêmes. Le Secrétariat de la gestion du personnel doit être organisé de telle sorte que l'étude des diverses spécialités de l'administration du personnel soit intégrée dans les politiques générales de gestion du personnel. Dans le cadre du système actuel, les sous-ministres doivent essayer d'imbriquer toutes les politiques de la C.F.P. et du C.T. dans un système maniable, et doivent résoudre les contradictions entre les politiques qui proviennent de sources différentes. Cela se voit à l'organisation même des organismes centraux qui différencie les fonctions hautement spécialisées relatives au personnel. Chaque organisme, jaloux de son autorité, donne des instructions détaillées aux ministères sur

Le gouvernement a besoin d'une base pour traduire ses politiques en priorités administratives. Par exemple, les politiques gouvernementales sur les possibilités d'emploi pour les femmes au Canada doivent prendre la forme d'un projet favorisant la participation des femmes à la Fonction publique. Les politiques économiques ont des répercussions évidentes sur le niveau de l'emploi dans la Fonction publique. Le gouvernement a également besoin de conseils bien réfléchis touchant les répercussions administratives des programmes ou des lois qu'on lui propose. La praticabilité de certaines propositions est influencée directement par l'étude des ressources humaines. On doit examiner les besoins en ressources non seulement par rapport à la disponibilité des fonds publics pour la rétribution des compétences nécessaires, mais aussi en fonction de la disponibilité de personnes qui possèdent les qualités essentielles ou de personnes qu'on puisse former à la gestion et à l'exécution du programme établi. En outre, les politiques gouvernementales influent souvent et sensiblement sur les relations de travail dans la Fonction publique ou se répercutent sur les relations entre employeurs et employés en dehors de la Fonction publique. Les projets soumis au gouvernement et les décisions prises sur le plan politique devraient tenir compte des aspects pertinents de la gestion du personnel au sein de la Fonction publique.

L'existence d'une direction centrale est à la base de toute saine conception de la gestion. C'est à la direction centrale qu'il appartient de formuler des normes d'efficacité administrative et de veiller à ce qu'elles soient observées. Pour atteindre ce but, il faudra que les représentants de la direction centrale commandent le respect des cadres ministériels. Il faut souligner que la responsabilité centrale de la gestion du personnel ne peut être dissociée de la gestion centrale dans son ensemble.

Les représentants de la direction centrale doivent démontrer qu'ils conçoivent les opérations du gouvernement dans une optique prospective. Ils doivent être les premiers à prévoir les exigences futures dans la Fonction publique et à assurer que les fonctionnaires seront préparés à y répondre. La direction centrale doit étendre son champ de vision au-delà des cycles électoraux; mais elle doit aussi reconnaître la nécessité qu'il y a pour les gestionnaires de la Fonction publique de s'adapter aux politiques et aux priorités nouvelles qui accompagnent tout changement de gouvernement. Par conséquent, nous recommandons

Fonction publique. Dans la plupart des cas, la Commission a joué un rôle important dans l'établissement des politiques et la conception des programmes annoncés par le gouvernement pour assurer le progrès des efforts dans ce sens. Etant donné les obligations que lui impose la Loi en matière de nominations, la Commission doit partager une grande part des responsabilités visant à assurer l'application des mesures nécessaires à la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

Toutes les fonctions qu'on vient de voir obligent carrément la C.F.P. à tenir un rôle de gestion centrale qui chevauche parfois celui du Secrétariat du Conseil du Trésor. Etant donné que, contrairement aux autres organismes centraux de gestion du personnel, la C.F.P. possède un réseau de bureaux régionaux, elle est considérée comme l'organisme central qui exerce une influence prédominante sur la gestion du personnel en dehors de la région de la Capitale nationale. A cause de cette situation, rien d'étonnant à ce que la confusion règne parmi les gestionnaires de la Fonction publique. Il est encore moins surprenant que nombre d'intervenants aient critiqué le manque d'uniformité au niveau de la direction, un état de choses qui amoindrit sensiblement la qualité de la gestion du personnel. Des contraintes de sources diverses et tenant à des intérêts parfaitement légitimes se sont conjuguées pour faire échec à certaines démarches de gestionnaires qui, il y a lieu de le croire, gèrent à bon escient les ressources humaines. Les organismes centraux, en restreignant la liberté d'action des gestionnaires, en exigeant qu'ils observent des formalités minutieuses, ont consacré une illusion: celle qui consiste à croire que la réglementation est la seule voie vers les buts qu'on veut atteindre. Comme nous l'avons décrit dans la section de notre rapport qui traite de la théorie de la gestion, une réglementation abusive doit céder le pas à des prévisions précises concernant la façon dont les gestionnaires dirigeront les employés, ainsi qu'à une surveillance sérieuse de la part de la haute direction pour voir à ce que les objectifs soient atteints. Malgré l'étroite collaboration constatée au niveau des cadres supérieurs des organismes centraux, les administrateurs des autres niveaux projettent rarement l'image d'une telle cohésion dans leurs relations avec les gestionnaires supérieurs des ministères. En outre, la coopération entre les organismes centraux et entre ceux-ci et les ministères serait-elle irréprochable, qu'elle ne pourrait surmonter l'obstacle que constitue la division légale des responsabilités entre les organismes centraux.

assurer que les dispositions de la Loi et les règlements et directives de la C.F.P. seront observés. Les résultats de ces vérifications influenceront les conditions de reconduction de la délégation de pouvoirs à un ministère.

Jusqu'à présent, la Commission s'est réservée le pouvoir de faire des nominations dans la catégorie des hauts fonctionnaires et aux niveaux supérieurs de la plupart des autres catégories.

En déléguant des pouvoirs aux ministères, la Commission a conservé un large droit de regard sur le recrutement de candidats provenant de l'extérieur de la Fonction publique. À l'exception de la région de la Capitale nationale, les ministères doivent passer par les centres d'emploi de la C.E.I.C. pour recruter des candidats en vue de nominations initiales dans les catégories du Soutien administratif et de l'Exploitation. Dans la Capitale nationale, c'est le bureau régional de la Commission qui voit au recrutement dans ces catégories.

La Commission recrute également des diplômés d'universités et de cégeps. Les bureaux de la Commission constituent des points de contact entre la Fonction publique fédérale et les institutions d'enseignement. Les activités de recrutement de la Commission visent à répondre aux besoins déterminés par les ministères; ce sont les ministères qui définissent les connaissances et les aptitudes recherchées.

L'organisme de formation et de perfectionnement qu'est la C.F.P. offre aux ministères, selon une formule de recouvrement de fonds, des cours et des services de spécialistes en formation. La C.F.P. oriente de plus en plus ses cours de formation vers la haute direction et les employés que les ministères préparent à des postes des cadres supérieurs. La C.F.P. est la source de la plupart des cours de langue offerts aux fonctionnaires.

La C.F.P. a toujours participé étroitement aux programmes et aux politiques du gouvernement visant à faciliter une plus grande participation des Canadiens français, des femmes, des autochtones et des handicapés qui avaient des difficultés à s'employer à la Fonction publique et à y poursuivre une carrière. L'histoire de ces programmes est marquée par des similarités frappantes. Parmi les organismes centraux, c'est la Commission qui a le plus contribué à déterminer la nécessité de prendre des mesures spéciales relativement à tous ces programmes. C'est la Commission, dans tous les cas, qui a conçu et instauré des mesures pour éliminer les obstacles à une meilleure représentation de ces groupes au sein de la

Conseil privé a été associé par tradition à la gestion des hauts fonctionnaires de la Fonction publique.

Le Comité des hauts fonctionnaires s'occupe aussi de la gestion du personnel, particulièrement en ce qui concerne les cadres supérieurs. Le Comité n'a pas de statut juridique. Ses pouvoirs considérables tiennent au fait que ses membres comprennent les fonctionnaires chargés de la gestion du personnel au sommet de la hiérarchie et qu'il relève, en fait, du Premier ministre lui-même. Les membres permanents du Comité des hauts fonctionnaires (le groupe central) sont le greffier du Conseil privé, le secrétaire du Cabinet aux Relations fédérales-provinciales, le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la Fonction publique. Le groupe central est complété par quatre sous-ministres, qui participent à tour de rôle aux délibérations du Comité. Le Comité des hauts fonctionnaires joue de plus en plus le rôle de surveillant de la gestion des carrières des hauts fonctionnaires qui puissent faire l'objet de nominations par le Gouverneur en conseil. Le Bureau du Conseil privé et le Comité des hauts fonctionnaires exercent une influence croissante sur le rôle de la gestion centrale.

La Commission de la Fonction publique exerce aussi une influence marquée sur la gestion du personnel. Cela tient à son pouvoir de faire des nominations conformément aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Bien qu'elle relève du Parlement et qu'elle soit indépendante du gouvernement, la C.F.P. assume des responsabilités de gestion par le biais de ses fonctions d'exécution. Ses pouvoirs en matière de recrutement, de sélection, de promotion, de rétrogradation et de renvoi et sa participation ouverte à l'application de la politique des langues officielles par les ministères ainsi qu'à la formation professionnelle, administrative et linguistique confèrent à la C.F.P. un rôle administratif central. En fait, l'importance de ses fonctions administratives, particulièrement en ce qui concerne la gestion des hauts fonctionnaires, rend nécessaire l'étroite coopération qui existe maintenant entre les commissaires et les employés supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La C.F.P. a largement délégué ses pouvoirs de dotation. Au cours des dernières années, les sous-ministres ont procédé, en vertu de pouvoirs délégués, à plus de 90% de toutes les nominations internes. La Direction générale de la vérification de la Commission effectue la vérification des activités de dotation des ministères pour

Bien que toutes les directions du Secrétariat du Conseil du Trésor touchent dans une certaine mesure la gestion du personnel, le principal centre de responsabilité est la Direction de la politique du personnel, dirigée par un sous-secrétaire. Cette direction permet au Conseil de s'acquitter de ses responsabilités en tant qu'employeur en vertu de la Loi sur les relations de travail; elle lui permet aussi de s'acquitter de ses responsabilités en matière de direction et de contrôle des fonctions de gestion du personnel telles que la formation et le perfectionnement, la classification, les données sur les ressources humaines et la planification de ces ressources, l'égalité d'accès à l'emploi, ainsi que la détermination de la paye et des conditions d'emploi pour les groupes exclus des négociations.

Le Conseil du Trésor a délégué aux sous-ministres certains pouvoirs, y compris la classification de certains postes soumis à vérification du rendement. Le pouvoir d'organiser les fonctions de la haute direction n'a pas été délégué aux ministères. Le Conseil contrôle également l'effectif ministériel d'années-personnes, ainsi que l'effectif d'employés de niveau SX et de niveaux immédiatement au-dessous des SX. La formation et le perfectionnement sont délégués aux ministères; ces derniers doivent assurer l'examen complet des coûts que ces fonctions entraînent et de l'efficacité avec laquelle elles répondent aux besoins qu'on a préalablement définis.

Les politiques sur le personnel sont détaillées dans le Guide de la politique du personnel du Conseil du Trésor, qui englobe des directives et des méthodes touchant toutes les questions qui ressortissent au Conseil, y compris l'augmentation des possibilités d'emploi pour les femmes et le règlement des problèmes de rendement insatisfaisant. Le personnel du Secrétariat est chargé de veiller à ce que les ministères se conforment à ses politiques dans toutes et chacune des fonctions ayant trait au personnel.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor représente l'employeur au cours des négociations et dirige deux banques centrales de données sur le personnel, l'une concernant la paye et l'autre, les langues officielles.

Le deuxième organisme central du gouvernement qui s'occupe de la gestion du personnel est le Bureau du Conseil privé. Etant donné le rôle que joue son secrétariat auprès du Cabinet, c'est-à-dire celui de conseiller du Premier ministre relativement aux nominations que doit faire le Gouverneur en conseil, le Bureau du

Du point de vue des ministères, cette division des responsabilités nuit à l'efficacité des décisions de l'administration centrale. Les ministères se plaignent d'un manque de coordination interne et d'un chevauchement des fonctions entre les organismes centraux ou dans leur sein qui retardent déraisonnablement la solution des problèmes ou qui se traduisent par une absence totale de direction à l'égard d'un programme donné.

Les ministères se voient soumis aux directives contradictoires qui émanent des organismes centraux. La structure de l'organisation des organismes centraux responsables de la gestion du personnel est en grande partie déterminée par les fonctions spécialisées de l'administration du personnel; ainsi, les orientations et les mesures de contrôle sont axées sur des fonctions distinctes telles que l'organisation, la classification, la dotation, les relations du personnel, la formation, les langues officielles, la rémunération, les avantages sociaux et l'égalité d'accès à l'emploi.

Le contrôle central dépend largement de l'imposition de formalités détaillées; il repose sur une orgie de rapports et de vérifications. La difficulté de se conformer à ces multiples exigences se trouve aggravée par le nombre même des institutions centrales et des unités administratives qui les composent, chacune faisant indépendamment des demandes aux ministères chargés de l'exécution des tâches. Ces pratiques contribuent bien peu à la saine gestion des ressources humaines.

Le mandat actuel du Conseil du Trésor représente une des principales réponses, sur le plan de l'organisation, aux recommandations du Rapport Glassco et aux exigences du régime des négociations collectives établi en 1967. Le mandat s'appuie juridiquement sur les modifications de 1967 apportées à la Loi sur l'administration financière. Les responsabilités du Conseil comprennent notamment

- a) la politique administrative générale dans la Fonction publique;
- b) l'organisation et le contrôle des effectifs dans la Fonction publique;
- c) la gestion financière;
- d) l'examen des dépenses et des programmes;
- e) la gestion du personnel dans la Fonction publique;
- f) toute autre question que lui soumet le Gouverneur en conseil.

relever du Parlement, en tant qu'organisme indépendant du gouvernement.

Au cours de nos discussions sur les recommandations de la Commission Lambert, nous avons accordé une attention particulière aux réserves exprimées par la Commission de la Fonction publique concernant l'amoindrissement possible de l'importance du mérite dans la Fonction publique, une question que d'autres nous avaient souignée plus tôt. Nous non plus ne serions pas prêts à accepter, encore moins à recommander une répartition des responsabilités qui exposerait la dotation en personnel de la Fonction publique à l'influence induite des politiciens, voire des gestionnaires. Ce que nous proposons, c'est de revigorer la gestion de la Fonction publique en instituant un régime axé sur l'intégrité de la législation relative au mérite, les pouvoirs renforcés de la C.F.P. et la représentation effective des intérêts individuels, tant ceux des employés que ceux des candidats à l'emploi. Ce sont là des garanties contre l'application abusive du principe du mérite par les personnes chargées de la gestion du personnel.

Gestion centrale

Le gouvernement a besoin de conseils sur une variété de questions relatives à la gestion du personnel et les répercussions de la gestion du personnel sur ses entreprises. Le succès de la gestion du personnel dans la Fonction publique dépend largement d'une direction solide et de l'exemple qui vient du centre, autrement dit, de l'établissement de normes de saine gestion, de l'appui qui en assurera l'application et de l'examen par l'administration centrale du rendement des ministères.

La fragmentation du leadership central en matière d'orientation et le partage de la direction du personnel entre plusieurs organismes ont ouvert une faille importante dans le système existant. La responsabilité en l'espèce n'est jamais nettement définie, ni sans partage, ni totale.

Les rôles centraux de gestion sont actuellement répartis entre trois organismes: le Conseil du Trésor et le Conseil privé, qui forment des parties intégrantes de l'administration centrale du gouvernement, et la Commission de la Fonction publique, un organisme en grande partie indépendant du gouvernement.

RÔLES ET STRUCTURES

Cette section du rapport décrit nos conclusions sur les principales caractéristiques qui devraient distinguer les organisations engagées dans la gestion des ressources humaines en ce qui a trait à trois rôles: la gestion de la Fonction publique, le respect du principe du mérite et la protection des droits des employés.

Bien qu'il incombe aux ministères de gérer les ressources humaines de la Fonction publique, le rôle des organismes centraux politiques du gouvernement touchant la gestion du personnel soient appliquées comme il se doit par les ministères. Bien que le leadership et le droit de regard en ces matières soient le domaine éminent des organismes centraux (le Conseil du Trésor aux termes de la L.A.F. et la Commission de la Fonction publique aux termes de la L.E.F.P.), ce sont les ministères qui ont la responsabilité des tâches d'exécution. Le nouveau partage des rôles entre les organismes centraux n'aura d'utilité que dans la mesure où il servira à unifier les efforts des fonctionnaires responsables de toutes les fonctions touchant la gestion du personnel. Les recommandations contenues dans ce rapport seront évidemment comparées avec les propositions de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité: mais s'il est vrai que les questions et les problèmes relatifs à la gestion des ressources humaines sur lesquels se sont penchés la Commission royale d'enquête et le Comité spécial étaient similaires dans certains cas, nous avons formé nos conclusions et formulé nos recommandations par des enquêtes distinctes et sans référence à celles de la Commission royale.

En substance, nos propositions sur les structures visent à la création d'un important organisme qui ferait partie de la direction centrale et serait responsable de toutes les fonctions touchant la gestion du personnel. Selon nos projets, la C.F.P. continuerait à

droits existants puisse aider à cultiver chez les gestionnaires un sens marqué d'appartenance au groupe des cadres. Cette optique sera renforcée par des mesures concrètes et les résultats d'un régime de gestion ouvert qui, en instaurant des recours indépendants et impartiaux, ne tolérera aucune mesure arbitraire à l'égard de tout le personnel. Les droits à la réparation ne doivent pas être retirés puisque leur retrait mène et a mené déjà à un comportement extrêmement arbitraire. L'usage doit plutôt faire en sorte de les rendre superflus. En conséquence, nous recommandons

que le groupe SX existant et le groupe SM qu'on propose aient les mêmes recours que tous les autres employés.

que là où sont établis des répertoires permanents de candidats préalablement qualifiés, un droit d'appel soit accordé aux personnes qui croient que leur nom a été injustement omis.

Recours du groupe de la haute direction et des cadres supérieurs de gestion

A une exception près, les membres du groupe de la haute direction (SX) et les membres du groupe proposé des cadres supérieurs (SM, qui se situeraient entre les niveaux PM-5 et SX-1 et l'équivalent) ont les mêmes recours que les autres fonctionnaires. Un décret d'exclusion de 1969 retire le droit d'appel aux personnes nommées à des postes SX, sauf lorsque la nomination se fait au premier niveau de la catégorie de la direction et que l'employé n'a pas été nommé antérieurement à un poste appartenant à la catégorie de la direction. En conséquence, aucune mesure de nomination/déploiement prise à l'égard de cette catégorie n'est susceptible d'appel. Les personnes qui veulent demander réformation de ces mesures peuvent cependant présenter un grief ou utiliser des voies moins officielles en s'adressant directement à la C.F.P.

Il a été proposé que, pour favoriser l'émergence d'un sens marqué d'appartenance au groupe des cadres, les membres du groupe SX existant et du groupe SM qu'on propose aient des recours très différents de ceux auxquels ont accès les autres employés. Il a été suggéré en particulier que les recours offerts à ces groupes, à l'égard des propositions de promotion, de rétrogradation ou de renvoi pour incompétence ou incapacité, relèvent d'un comité de révision distinct établi par la C.F.P. En vertu de cette entente, toutes les autres questions seraient résolues au niveau ministériel, l'employé étant en mesure de s'adresser à la C.F.P. pour demander une mutation à un autre ministère si les divergences étaient irréconciliables.

En ce qui concerne les fonctionnaires de niveau supérieur, qui peuvent avoir recours à la procédure actuelle de règlement des griefs incluant l'arbitrage par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (C.R.T.F.P.) lorsqu'il s'agit d'une perte d'argent alléguée, la voie proposée d'une plainte ministérielle interne constitue une restriction des droits existants. Il n'est pas facile d'imaginer à l'heure actuelle comment le retrait des

La L.E.F.P. autorise le sous-ministre à déclarer par écrit à la C.F.P. qu'un employé, absent de son travail depuis une semaine ou plus sans autorisation, et pour des motifs autres que ceux que le sous-ministre estime être indépendants de la volonté de l'employé, a abandonné son poste. Par cette déclaration, l'employé est rayé des cadres de la Fonction publique.

Cette disposition de la L.E.F.P. ne tient pas compte d'un certain nombre de circonstances qui peuvent mener à une cessation d'emploi injustifiée. Un certain nombre de ces cas se trouvent aux archives; ils prouvent que des erreurs peuvent se produire dans des cas où les postes n'ont pas été effectivement abandonnés bien que les circonstances aient laissé supposer le contraire. Dans un cas, l'employé avait été atteint d'amnésie; dans un autre, l'employé était gravement malade chez un parent; dans un troisième, le ministère avait expédié l'avis préalable à la mauvaise adresse.

Les cas d'abandon de poste sont relativement rares. Cependant, les répercussions que peut avoir une telle déclaration sur le gagne-pain d'un employé nous inspirent la recommandation suivante

que les fonctionnaires puissent demander réparation du congédiement pour abandon de poste au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue par la L.R.T.F.P.

Répertoire de candidats préalablement qualifiés

Au chapitre 13, «Admission aux concours et sélection», l'utilisation des répertoires de candidats préalablement qualifiés est recommandée comme première étape de la procédure de sélection interne en vue de postes ou de groupes de postes similaires où se produisent régulièrement des vacances.

Nous croyons nécessaire d'étendre le droit d'appel à tous les employés qui croient que leur nom a été injustement omis des répertoires de candidats préalablement qualifiés. Cependant, au moment de la sélection à partir d'un tel répertoire, il ne devrait pas y avoir droit d'appel. En conséquence, nous recommandons

appels interdites à la légère. La question de savoir si un appel est ou n'est pas sérieux dépend en grande partie de la personne qui en juge. Un appel interdit uniquement parce que le candidat non reçu a besoin de renseignements sur son rendement pour accepter la décision du jury de notation est considéré comme frivole par certains, mais non certes par d'autres. La communication de renseignements complets réduirait, voire éliminerait, les appels de cette nature, et il est à prévoir que les appels sans fondement sérieux, quelles qu'en soient les raisons, seraient réduits au minimum.

Les difficultés et l'injustice qui découleraient de l'obligation pour les employés de préciser au départ leurs motifs d'appel résident dans le fait que certains employés se verraient, en fait, refuser tout recours. Nombre d'employés ne sont pas suffisamment versés dans la procédure d'appel pour savoir comment s'en servir. Dans certains cas, ils savent seulement que la sélection ne les satisfait pas et ils interjettent appel. Leurs motifs peuvent être ou ne pas être convenables ou raisonnables. Si leur représentant a accès à tous les renseignements et s'il se trouve dans la même région géographique que l'employé, on peut raisonnablement s'attendre que ce dernier le consulte. Étant donné qu'il existe de nombreuses régions où les employés n'ont pas facilement accès aux conseils d'un spécialiste, il n'est pas jugé raisonnable d'exiger d'eux qu'ils précisent leurs motifs au moment où ils appellent pour la première fois d'une décision.

La deuxième question consiste à exiger que les méthodes de communication intégrale des renseignements comprennent une réunion des membres du jury de notation et de l'appelant ou de son représentant, ou de l'un et de l'autre à la fois. Le nombre de concours nationaux et régionaux tenus pourrait cependant nous empêcher de rendre cette façon de procéder obligatoire. Autant que possible, le mécanisme de communication intégrale des renseignements devrait inclure une réunion d'un ou plusieurs des membres du jury avec l'appelant et son représentant. Lorsqu'une telle réunion n'est pas possible, les motifs de l'évaluation faite par le jury de sélection devraient être communiqués à l'appelant et à son représentant.

tion lui sera en outre utile comme base d'auto-évaluation pour déterminer ses besoins en formation et ses aspirations professionnelles.

Notre étude a révélé de nombreux exemples d'appels interjetés parce que le candidat se sentait tout simplement déçu de ne pouvoir obtenir les renseignements sur lesquels s'était fondée la décision du jury de sélection. Les gestionnaires ont déclaré appuyer le principe de la communication de l'information puisqu'ils ont dit au Comité que beaucoup moins d'appels étaient interjetés lorsque les jurys de notation discutaient de leurs conclusions avec les candidats au cours d'un entretien postérieur à la sélection et expliquaient, dans chaque cas, les raisons qui avaient déterminé le classement. Les ministères qui insistent sur la nécessité de communiquer ces renseignements aux candidats y trouvent eux-mêmes des avantages indirects. Il arrivera fréquemment, par exemple, que les questions posées par les employés amèneront la direction à réexaminer certaines décisions de sélection. Ainsi la direction est en mesure d'établir une utile corrélation entre la qualité des décisions de ses subordonnés en matière de sélection et, d'autre part, la qualité de leurs décisions dans d'autres domaines de la gestion du personnel, telles qu'elles se révèlent dans les étapes successives de la procédure de règlement des griefs.

Mis à part l'argument fondamental selon lequel, conformément à la Loi sur les droits de la personne, l'employé devrait avoir accès d'emblée à l'information qui touche directement son advancement professionnelle, les appels évitables, institués dans le seul dessein d'obtenir des renseignements, mais qui n'en mettent pas moins en branle tout l'appareil des formalités d'appel, prolongent sans raison un processus de sélection déjà extrêmement long. En conséquence, nous recommandons

que tous les renseignements pertinents à la décision soient obligatoirement révélés, sur demande, aux candidats non reçus ou à leur représentant autorisé, ou à l'un et l'autre à la fois, y compris le rapport du jury de sélection sur cette personne.

Deux questions connexes découlent de cette recommandation. L'une est l'argument selon lequel, connaissant tous les renseignements pertinents, les appelants devraient être tenus de préciser au départ les motifs de leur appel, ce qui réduirait le nombre des

partie au surcroît de travail des comités d'appel dans les périodes de pointe et aux vacances qui se produisent à la présidence des comités; mais ils ne font qu'alourdir encore plus ce que la plupart des gestionnaires considèrent comme un processus de dotation déjà trop long. Si l'appel est finalement accueilli, la disposition tardive de la cause et les modifications qui doivent être apportées au processus de sélection pour le conformer à la décision du comité d'appel—y compris, dans certains cas, la reprise complète du processus—contribuent sensiblement à allonger la période requise pour pourvoir à des postes souvent essentiels à l'efficacité du service au public. Dans ces conditions, les candidats reçus, l'appelant et le ministère employeur doivent passer par une période de bouleversement et d'incertitude excessivement longue.

Les preuves présentées au Comité nous portent aussi à croire que, pour certains appels, le résultat est évident aux yeux de tous les participants à la fin de l'audition. Ces causes devraient faire l'objet de décisions orales, consignées subséquemment par écrit. En conséquence, nous recommandons

que les comités d'appel rendent leur décision dans les quatrze jours ouvrables;

que le président de la C.F.P. ait le pouvoir de prolonger cette période après consultation des parties; et

que les comités d'appel rendent des décisions orales lorsqu'ils l'estiment justifié, et qu'ils mettent ces décisions par écrit par la suite.

iv) Accès aux conclusions des jurys de sélection

Le candidat ou son représentant autorisé ou l'un et l'autre à la fois doivent avoir accès à tous les renseignements pertinents à la position du candidat. Si la sélection est faite en vue d'un poste en particulier, cette information doit indiquer et expliquer la position de l'employé, les points qu'il a obtenus et le rang qui lui a été assigné par rapport au candidat reçu. Dans le cas d'un répertoire de candidats préalablement qualifiés, les points doivent être indiqués en regard des noms de ceux qui devaient y être inscrits. Ce renseignement est essentiel pour que l'employé soit en mesure de décider logiquement s'il doit se pourvoir en appel; et cette informa-

vent, le même candidat est choisi de nouveau. Le fait est, évidemment, que la fonction d'un comité d'appel consiste à vérifier si le jury de sélection en est venu à une conclusion raisonnable fondée sur la preuve et a employé les instruments et méthodes propres à faire respecter le principe du mérite.

Le Comité spécial comprend le problème présenté par les employés. Cependant, on ne peut s'attendre qu'un comité d'appel substitue son propre jugement à celui du jury de sélection. Ce serait là demander des connaissances spécialisées bien au-delà des capacités de n'importe quel président de comité d'appel. De plus, il ne revient pas aux comités d'appel—qui, dans leurs décisions, signalent les méthodes et pratiques illégales ou inappropriées—d'améliorer la qualité des décisions en matière de dotation. Cette amélioration doit plutôt passer par l'accroissement de la compétence des jurys de sélection, le meilleur emploi des instruments de sélection et la diffusion plus grande des conclusions des jurys.

Ce genre de malentendu semble à peu près général dans le pays, et il est bien évident que les employés doivent être mieux renseignés sur les limites des pouvoirs des comités d'appel afin que ce qu'ils attendent de la procédure d'appel ne dépasse pas constamment les limites du possible.

iii) Décisions des comités d'appel

L'efficacité de la procédure d'appel s'accroît grandement si les décisions écrites des comités d'appel expliquaient le raisonnement qui a donné lieu aux conclusions mentionnées, particulièrement lorsque la cause de l'appelant est rejetée. On nous a soumis avec preuves à l'appui, un grand nombre de décisions de comités d'appel où il n'avait pas été tenu compte de certaines des allégations faites par les appelants ou leurs représentants au cours d'une audition. Les appelants devraient recevoir une réponse écrite aux allégations étayées d'arguments valables.

Dans sa première déclaration au Comité spécial (concernant la période s'étendant jusqu'à juin 1978), la C.F.P. a fait observer qu'un fois l'audition d'appel terminée, une décision écrite était habituellement rendue dans les dix jours ouvrables qui suivent. On ne peut que l'en féliciter. Cependant, lorsque nous avons étudié la question, nous avons découvert que certains appelants et ministères avaient attendu des décisions d'appel pendant des périodes se prolongeant jusqu'à trois mois. Ces délais sont imputables en

Administration et système d'appel

i) Procédure de nomination

Les agents d'appel exercent par leurs décisions et leurs actes une influence considérable sur la procédure de dotation et, partant, sur la carrière des employés. L'indépendance à l'égard des considérations d'exploitation est tout aussi importante pour eux que pour d'autres qui évoluent dans des cadres quasi judiciaires, par exemple les membres de la Commission et les arbitres nommés en vertu de la L.R.T.F.P. Il importe que les agents d'appel ne puissent être soupçonnés de céder à des influences quelconques, ce qui peut se produire en vertu de la méthode employée actuellement pour leur nomination.

Les agents d'appel sont nommés en vertu de la L.E.F.P. par concours ouvert au groupe PE. Nous saluons l'initiative de la C.F.P. de faire participer les organisations d'employés aux jurys de sélection, mais nous constatons que les agents d'appel continuent d'appartenir à un groupe professionnel de la Fonction publique où les nominations, faites aujourd'hui par la C.F.P., seraient faites à l'avenir par l'employeur général. En conséquence, nous recommandons

que les agents d'appel soient nommés par décret du conseil et que la nomination soit faite sur la recommandation du président de la C.F.P. à la suite de consultations avec l'employeur général et les organisations d'employés; et

que la rémunération soit suffisamment intéressante pour attirer des personnes expérimentées et compétentes.

ii) Mandat des comités d'appel

Les employés ont répété maintes fois au Comité spécial que la procédure d'appel ne prévoit pas un juste recours parce que le mandat du comité d'appel ne permet pas à ce dernier de réévaluer et de nommer des candidats même lorsqu'il a été prouvé que des erreurs de dotation et des contraventions au principe du mérite ont été commises. A leur avis, permettre uniquement au comité d'appel d'exiger qu'un nouveau processus de sélection ait lieu en pareils cas assure au plaignant un recours très restreint parce que, sou-

Direction antidiscrimination de la Commission de la Fonction publique continue d'enquêter sur les allégations de discrimination dans les ministères fédéraux assujettis à la L.E.F.P., qu'elles proviennent de fonctionnaires ou de candidats à l'emploi. En vertu de cette entente, un plaignant insatisfait de la façon dont la Direction antidiscrimination traite sa cause peut porter plainte devant la Commission des droits de la personne.

La connaissance particulière du milieu de travail de la Fonction publique que la Direction antidiscrimination apporte à son travail contribue positivement à l'efficacité des enquêtes. Par sa fonction même, cette direction appuie la C.F.P. dans son rôle de gardienne du principe du mérite en la tenant au courant de toutes les discriminations commises en matière de dotation et dans des domaines connexes et en lui permettant de prendre les mesures nécessaires. En conséquence, nous croyons que l'entente entre la C.F.P. et la Commission des droits de la personne devrait être reconduite.

v) Information sur les recours

Les organismes de réparation existants seront pleinement efficaces uniquement lorsque ceux qui ont le droit de chercher réparation seront au courant de leur existence, de leur compétence respective, des limites de leur mandat et de l'ordonnancement exact du processus.

Même acquise l'uniformisation des méthodes de réparation recommandée dans la présente section, un certain nombre de moyens de réparation ayant chacun ses limites et ses modalités propres continueront d'exister. Nos rencontres avec les employés ont révélé qu'ils connaissent mal les moyens de réparation et sont souvent incertains de la voie précise à suivre. On éliminerait la confusion en uniformisant l'information concernant les moyens de réparation auxquels ils peuvent avoir recours. L'employeur général et les représentants des employés ont la responsabilité commune de veiller à ce que cette information soit disséminée. Les deux parties devraient déterminer, dans un cadre approprié, par exemple le Conseil national de dotation, quels genres de renseignements devraient être diffusés. En conséquence, nous recommandons

que l'employeur général tienne tous les employés au courant des renseignements uniformisés sur la réparation.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les droits de la personne, à laquelle est assujettie la Fonction publique fédérale, la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission de la Fonction publique se sont entendues pour que la

iv) Discrimination

que la C.F.P. continue son travail de révision afin d'enquêter sur les questions reliées au personnel au sujet desquelles il n'existe pas d'autre procédure de réparation.

de réparation.

L'intégration d'un tel travail de révision au sein de la C.F.P. alors libérée de la dotation serait nettement compatible avec les autres rôles de cet organisme. En prenant connaissance, grâce à ses révisions, des infractions commises dans le domaine de la dotation, la C.F.P. serait mieux en mesure d'exercer son rôle de gardienne du principe du mérite et de vérificateur de la dotation. En conséquence, nous recommandons

En toute justice, il devrait continuer d'exister un mécanisme indépendant de révision des mesures qui sont prises en matière de personnel et à l'égard desquelles il n'existe pas d'autre procédure

La Direction des enquêtes de la C.F.P. a la responsabilité d'effectuer des enquêtes à la suite de plaintes ou de demandes d'éclaircissements relatives à la mise en œuvre de la Loi et du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique ainsi qu'à celle des politiques et des directives formulées par la Commission et les ministères dans le cadre de cette Loi. Ces enquêtes portent sur la dotation, les recommandations de licenciement, les renvois en cours de stage, les démissions et abandons de poste; elles ne s'intéressent pas aux concours en déroulement, aux matières soumises aux Comités d'appel, non plus que les allégations de discrimination, qui sont du ressort des autres directions de la Direction générale» (selon le Rapport annuel, 1978, de la Commission de la Fonction publique du Canada). Le mandat de la Direction exclut les enquêtes sur des questions touchant le personnel, pour lesquelles il existe d'autres moyens de réparation, et certains autres domaines où les cadres ont de nombreuses occasions de prendre des décisions arbitraires concernant la carrière des employés.

litiges soumis au Conseil national de dotation et des litiges portant sur les allégations de fausse application et de fausse interprétation des accords du Conseil national de dotation, en ce sens que chacun de ces rôles doit être exercé en toute indépendance.

ii) Incompétence et incapacité

La L.E.F.P. exige que les appels d'une rétrogradation ou d'un renvoi proposé pour incompétence ou incapacité soient entendus par des comités d'appel nommés par la C.F.P. Un grand nombre de ces appels comprennent des éléments reliés à la fois à la discipline et à l'incompétence et à l'incapacité. Ce chevauchement des motifs de cessation d'emploi cause de la confusion chez les gestionnaires, qui ne savent pas s'ils doivent prendre des mesures en vertu de la L.R.T.F.P. pour indiscipline ou de la L.E.F.P. pour incompétence ou incapacité. Les employés sont également confus lorsqu'ils demandent réparation. L'employeur peut alléguer que l'incompétence était le motif du renvoi alors que le représentant de l'employé soutient que le renvoi était de nature disciplinaire.

La cessation d'emploi ou la rétrogradation devraient s'accompagner d'indications précises concernant la procédure de réparation. Peu importe la raison de la cessation d'emploi, le recours final devrait être l'affaire d'un seul organisme de réparation. Cette mesure permettrait aux gestionnaires de faire valoir toutes les raisons de la cessation d'emploi et assurerait que les employés ne perdraient pas leur droit de recours pour avoir choisi le mauvais chemin au départ.

On a soutenu que les arbitres nommés en vertu de la L.R.T.F.P. ne pouvaient être investis de cette compétence parce que la C.F.P. détenait le pouvoir de nomination. Si le gestionnaire responsable du ministère concerné recevait le pouvoir de nomination, ainsi que nous l'avons recommandé, la question de compétence en l'espèce ne se poserait pas. En conséquence, nous recommandons

que toutes les mesures de réparation en cas de cessation d'emploi ou de rétrogradation motivée soient prises au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue par la L.R.T.F.P., qu'il s'agisse d'indiscipline, d'incompétence ou d'incapacité.

La responsabilité de la C.F.P. à l'égard de la procédure d'appel est compatible avec les autres rôles qu'on lui propose de jouer, soit ceux d'organisme responsable de la vérification centrale de la dotation, de gardienne du principe du mérite, d'arbitre des appels, mais à la condition expresse de cesser d'exercer le pouvoir de dotation.

Concluons donc que la C.F.P. devrait continuer d'entendre des Commission un bon administrateur des comités d'appel. Nous en C.F.P. à l'égard de la dotation serait assurée, ce qui ferait de la rapport. Grâce à cette cession de pouvoirs, l'indépendance de la l'employeur général, ainsi que nous l'avons proposé dans le présent raison importante pour céder le pouvoir ultime de dotation à part étaient assurées par des organismes distincts. C'est là une fonctions de dotation d'une part et les fonctions d'appel d'autre l'objectivité de la procédure d'appel seraient renforcées, si les d'intérêts inhérent au rôle de la C.F.P. serait évité, et l'équité et quelles la C.F.P. dispose du pouvoir ultime de dotation. Ce conflit prononcer sur la validité de certaines nominations à l'égard des-d'appel, qui se trouvent dans la position ingrate d'avoir à se compromettre l'image d'impartialité et d'indépendance de ses comités Le rôle d'exécution de la C.F.P. en matière de dotation que le pouvoir de réviser ou d'annuler ces délégations de pouvoirs.

La L.E.F.P. accorde aux employés le droit d'appeler auprès des comités d'appel nommés par la C.F.P. des décisions relatives aux nominations internes. Cependant, la L.E.F.P. donne aussi à la Commission le droit et le pouvoir exclusifs de faire des nominations, le droit de déléguer ce pouvoir aux sous-ministres, de même que le pouvoir de réviser ou d'annuler ces délégations de pouvoirs.

i) Nominations

Un certain nombre de changements sont requis pour revêtir de ces caractéristiques la procédure de réparation prévue en vertu de la L.E.F.P. Il en sera question dans les sections qui suivent.

4. Les décisions doivent être prises rapidement.

dure de réparation;

ces organismes et comprendre l'ordonnancement exact de la procédure de réparation à leur disposition, connaître les limites du mandat de un tribunal doivent savoir la compétence respective des organismes res qui sont tenus d'expliquer les mesures qu'ils ont prises devant 3. Les personnes qui demandent réparation et les gestionnaires bien définie;

2. La compétence de l'organisme chargé des recours doit être

Quatre recours s'offrent à l'employé qui s'estime lésé dans ses droits ou victime d'une injustice. Premièrement, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (L.E.F.P.) lui accorde le droit d'appeler auprès des comités d'appel établis par la C.F.P. des décisions relatives à une nomination interne, à une rétrogradation ou à un renvoi pour incompétence ou incapacité. Deuxièmement, il lui est loisible de déposer une plainte (qui est soumise à une enquête moins strictement réglée) auprès de la Direction antidiscrimination ou de la Direction des enquêtes de la C.F.P. Troisièmement, il peut présenter un grief et demander l'arbitrage devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (C.R.T.F.P.) en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (L.R.T.F.P.); enfin, il peut porter plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Même s'ils disposent d'une procédure de réparation élaborée, les employés n'en ressentent pas moins énormément d'insatisfactions. Cela tient à ce qu'ils ne savent très bien quelle voie de recours ils doivent suivre. La raison en est aussi que certains d'entre eux estiment qu'il n'y a pas de justice.

Vers des recours plus efficaces

Les systèmes de recours efficaces doivent présenter les caractéristiques suivantes:

1. L'organisme responsable des recours doit être impartial et indépendant de l'organisme à l'égard duquel des mesures de réparation sont demandées (et être perçu comme tel);

limiterait, à cause de leur classification du moment, l'accès des candidats à des promotions, au lieu de permettre qu'ils soient nommés uniquement en fonction de leur compétence et de leur mérite.

– *Cours de recyclage: formation offerte pour que l'employé se
tienne au courant de l'évolution de la technique;*

– *Formation en sécurité.*

Questions à exclure des négociations collectives

Nous recommandons

que seules soient exclues des délibérations du Conseil national de dotation les questions de dotation et les questions connexes dont la négociation violerait des dispositions de la Loi.

Peu de questions de dotation et de questions connexes doivent être déterminées dans la loi et, partant, exclues des délibérations du Conseil. Ces questions sont énoncées à la partie F, «Pratiques d'emploi». Exemples: la détermination des types de nominations à la Fonction publique de personnes qui n'en font pas partie ou de personnes qui en sont déjà membres et l'interdiction de définir les zones de concours en termes d'échelons de traitement ou de groupes et niveaux professionnels.

Il faut définir dans la loi les types de nominations qu'on peut faire à la Fonction publique parmi des personnes qui n'en font pas partie ou des personnes qui en sont déjà membres, et préciser leur objet et leur durée maximum, ainsi que les circonstances où des employés nommés pour une période déterminée seraient admissibles à des concours restreints sur la même base que des employés nommés pour une période indéterminée. Permettre la négociation de ces questions provoquerait facilement des situations où les droits des employés nommés pour une période déterminée variaient selon l'unité de négociation. Cela pourrait arriver en dépit du fait que tous les employés seraient également compétents pour s'acquitter des tâches attachées aux postes visés par le concours et qui font l'objet de nominations pour une période indéterminée, et ce serait là une atteinte évidente au principe d'égalité d'accès à l'emploi dans la Fonction publique selon le mérite.

La loi doit également interdire la définition, par voie de négociation, des zones de concours en termes d'échelons de traitement ou de groupes et niveaux professionnels, car cette définition

- iv) Directives énonçant les instruments de sélection (par exemple, des examens écrits, des entrevues, etc.) souhaitables pour l'évaluation des compétences des candidats en fonction des facteurs de sélection des postes;
- v) Détermination de la durée des périodes de stage pour les nominations à la Fonction publique de personnes qui n'en font pas partie ou de personnes qui en sont déjà membres, notamment la détermination des circonstances où la période de stage peut être prolongée ainsi que la durée maximum de ces extensions;
- vi) Définition des types de nominations exemptées des périodes de stage;
- vii) Règles régissant les mises en disponibilité et les rappels au travail;
- viii) Durée de l'avis aux employés excédentaires et de l'avis de mise en disponibilité;
- ix) Droits des employés excédentaires ou mis en disponibilité, notamment:
- L'accès de ces employés à la formation de recyclage;
- La période maximale pendant laquelle le nom d'un employé mis en disponibilité peut être maintenu sur la liste de priorité, la période minimale à stipuler dans la loi étant d'une année;
- Les circonstances où un employé pourrait perdre sa place sur la liste de priorité établie lors d'une mise en disponibilité.
- x) Détermination des types de nominations qui constituent des mutations et des types de mutations qui ne devraient faire l'objet ni de concours ni de procédures d'appel;
- xi) Détermination de l'accès des employés aux programmes de formation catégorisés comme du *perfectionnement*, formation offerte aux employés pour les préparer à de futures promotions, qu'elles soient liées à un poste particulier ou à un ultime objectif de carrière;
- xii) Détermination de l'accès et des objectifs relativement aux programmes de formation catégorisés comme suit:

l'organisation du Conseil s'acquitterait le mieux de telles fonctions administratives d'ensemble. Nous recommandons donc

l'établissement d'un secrétariat pour seconder le Conseil national de dotation.

Objet des négociations collectives en matière de dotation

Le Conseil national de dotation devrait avoir le pouvoir de déterminer des politiques générales de dotation. Cela ne signifie pas que les représentants des employés devraient participer à des décisions concernant la dotation individuelle. Ces décisions, dans les limites prescrites soit par la loi, soit par la négociation, devraient rester l'apanage de la direction, les employés conservant le droit de recours en cas d'irrégularités. Aucun des agents négociateurs de la Fonction publique qui ont fait des représentations au Comité spécial n'a demandé que les négociations comprennent la participation du représentant des employés à la dotation individuelle.

Au chapitre précédent, nous avons recommandé que le Conseil national de dotation agisse en vertu d'une loi d'autorisation: c'est-à-dire que le Conseil devrait pouvoir délibérer sur toutes les questions de dotation et les questions connexes, à l'exception des articles dont la négociation est expressément interdite par la Loi. Sans limiter ce mandat, nous recommandons

que le mandat du Conseil national de dotation comprenne des délibérations sur les sujets* que nous allons citer, mais ne s'y limite pas:

- i) Normes de sélection;
- ii) Définition des zones minimales de concours;
- iii) Directives régissant les circonstances dans lesquelles des concours publics sont organisés parallèlement à des concours restreints ou à la place de ces concours;

* Le lecteur qui désire obtenir une définition et une étude de ces questions devrait consulter la partie F, «Pratiques d'emploi».

que la Commission de la Fonction publique assume la responsabilité de surveiller les conventions du Conseil national de dotation et ait le pouvoir de veto sur les articles qui violent la Loi.

vi. Modification des conventions du Conseil national de dotation

Les conventions collectives établies en vertu de la L.R.T.F.P. sont en vigueur pendant une période fixe, déterminée par la loi ou à la table de négociation. Plusieurs conventions de ce genre contiennent des dispositions qui autorisent la réouverture des négociations pendant la période de validité de ces conventions, mais en général, les stipulations d'une convention restent inchangées jusqu'à son expiration. Il faut donc reporter à des conventions subséquentes les changements que nécessitent des problèmes nouveaux ou une nouvelle conjoncture.

Il serait extrêmement souhaitable que le Conseil prenne en toute diligence les mesures qu'imposent de nouvelles circonstances et de nouveaux problèmes. Une étude périodique des conventions du Conseil ainsi que la possibilité de modifier les conventions existantes en dehors de la période visée, s'il y a lieu, favoriseraient une telle réaction pertinente du Conseil. Vu que les parties responsables de la convention se rencontreraient périodiquement pour étudier d'autres questions, elles pourraient facilement, à n'importe quel moment, considérer la modification d'un accord de dotation si le besoin s'en faisait sentir. Nous recommandons donc

L'étude périodique des conventions du Conseil national de dotation et la modification éventuelle, à n'importe quel moment, de ces conventions.

vii. Secrétariat du Conseil national de dotation

Les délibérations du Conseil entraîneront l'établissement de nombreuses conventions collectives portant sur un large éventail de questions de dotation à divers stades et niveaux de délibération et d'application. Beaucoup de planification et de coordination des activités du Conseil sera donc absolument nécessaire pour assurer un Conseil efficace. Un secrétariat du Conseil composé de personnes bien averties des fonctions et de l'organisation de la Fonction publique, des négociateurs désignés, ainsi que de la loi et de

que la Commission de la Fonction publique assume le rôle de tribunal d'arbitrage pour ce qui est des conflits touchant le Conseil national de dotation.

iv. Moyens de recours

Il faudra établir une procédure de recours en cas de fausse interprétation ou de mauvaise application alléguées des accords arrêtés par le Conseil. Conformément aux meilleures méthodes, le dernier palier de recours doit être une tierce partie impartiale et indépendante qui connaisse les caractéristiques des conventions du Conseil. Nous recommandons donc

que la Commission de la Fonction publique constitue le dernier palier du processus de recours contre une fausse interprétation ou une mauvaise application alléguées des conventions du Conseil national de dotation.

Cela ne veut pas dire qu'une telle procédure de recours doive comprendre une seule étape. Néanmoins, nous pensons que le Conseil national de dotation, ayant conçu les accords relatifs à la dotation, est le mieux placé pour déterminer le nombre et le processus de toutes les étapes intermédiaires de recours. Nous recommandons donc

que le Conseil national de dotation soit habilité à déterminer le nombre et le processus de toutes les étapes intermédiaires de recours précédant la décision de la Commission de la Fonction publique.

v. Révision par la C.F.P. des conventions du Conseil national de dotation

Une tierce partie indépendante devra réviser les conventions du Conseil national de dotation et avoir un droit de veto sur les articles qui violent la loi. Le transfert de ses fonctions de dotation à l'employeur général accroîtra l'indépendance de la C.F.P. et permettra au grand public de mieux percevoir cette indépendance. Sa plus grande indépendance et son rôle de gardienne du principe du mérite rendront essentiel que la C.F.P. assume la surveillance des conventions du Conseil national de dotation. Nous recommandons donc

L'arbitrage séquentiel comme variante de l'arbitrage exercé par le Conseil national de dotation.

Le processus d'arbitrage séquentiel est différent de la méthode d'arbitrage habituelle. Généralement, l'arbitrage exige la négociation de toutes les questions par les parties, en vue de renvoyer en même temps toutes questions pendantes à l'arbitrage. L'arbitrage séquentiel, d'autre part, autorise les parties à renvoyer les questions en litige à l'arbitrage à mesure qu'elles se présentent. En attendant la décision d'arbitrage sur une question donnée, les parties sont libres d'étudier d'autres problèmes, habituellement selon un ordre du jour préalablement établi.

L'arbitrage séquentiel s'applique mieux aux questions de dotation. Il régularise l'échelonnement des délibérations à propos des sujets nécessaires à l'étude complète des questions de dotation complexes, au lieu de multiplier les périodes de délibération puis d'attendre, parfois longtemps, des décisions arbitrales sur un certain nombre de questions pendantes. De plus, l'arbitrage séquentiel encourage les parties à résoudre petit à petit les problèmes interdépendants plutôt que de présenter plusieurs problèmes en même temps pour qu'une tierce partie les résolve. Dans l'arbitrage séquentiel, lorsqu'une décision arbitrale a été rendue à propos d'une question qui a bloqué antérieurement d'autres questions qui en dépendent, les parties peuvent négocier ces questions conformément aux dispositions de la décision.

L'efficacité de l'arbitrage à résoudre des conflits complexes de dotation dépendra, dans une large mesure, de la connaissance que l'arbitre aura de la Fonction publique en général et de la gestion du personnel de la Fonction publique en particulier. Le crédit qu'on attachera à la fonction d'arbitrage dépendra de l'indépendance, perçue ou réelle, de l'arbitre à l'égard des fonctions de dotation. En tant que gardienne du principe du mérite et organisation responsable de la vérification centrale de la dotation, la C.F.P. devrait connaître à fond le système de dotation actuel. Le transfert à l'employeur général de l'autorité ultime en matière de dotation accroîtra l'indépendance, réelle ou perçue, de la C.F.P. à l'égard des fonctions de dotation, faisant ainsi de la Commission l'arbitre tout indiqué des conflits touchant le Conseil national de dotation. Nous recommandons donc

Nous recommandons

que le Conseil national de dotation soit habilité à négocier toutes les questions de dotation en personnel, à l'exclusion des questions pour lesquelles les négociations sont expressément défendues par la Loi.

Notre recommandation permettrait au Conseil de fonctionner en vertu d'une loi d'autorisation. La solution voulant que l'on définisse le cadre des négociations collectives en matière de dotation en énumérant dans la loi les questions négociables génèrerait grandement et retarderait indûment le travail du Conseil. Il serait difficile de prévoir dans la loi toutes les questions qui puissent être portées à l'attention du Conseil; il y aurait donc vraisemblablement dans son mandat des lacunes ou des omissions. En outre, la description dans la loi des questions négociables tendrait à ébranler la confiance des parties dans le processus de négociation collective, car elles s'attendraient à des améliorations importantes et immédiates dans les domaines définis comme négociables, attente irréalisable qu'on peut rarement satisfaire à une table de négociations collectives.

iii. Solution en cas d'impasse

Il faut mettre en place une méthode de règlement des conflits au cas où les membres du Conseil ne pourraient se mettre d'accord sur une question de dotation. Nous recommandons

que, en cas d'impasse, l'arbitrage soit le mode de règlement des conflits.

La voie conciliation-grève est un procédé de résolution des conflits non pertinent pour les questions de dotation. D'ailleurs, dans la pratique, peu de fonctionnaires choisiraient l'alternative conciliation-grève pour résoudre un problème de dotation. De temps à autre, les agents négociateurs qui ont présenté des exposés au Comité spécial ont préconisé l'arbitrage comme mode de règlement des conflits en matière de dotation qui peuvent surgir pendant la négociation collective.

que, si le Conseil décide qu'une question est particulière à une ou à plusieurs unités de négociation et, partant, n'est pas applicable à l'ensemble de la Fonction publique, il ait le pouvoir d'établir, pour tel ou tel groupe professionnel ou telle ou telle catégorie, des sous-comités composés du (des) négociateur(s) désigné(s) et des représentants de l'employeur et du ministère intéressé, afin de négocier la question.

Notre recommandation selon laquelle le Conseil doit déterminer le niveau et le lieu de la négociation servirait à minimiser la possibilité de mise en « ghettos » des unités de négociation, car, en toute probabilité, les membres du Conseil ne référerait pas une question à un sous-comité s'il existait une possibilité que la politique négociée à ce niveau ait des répercussions sur les personnes ou les opérations relevant de leur compétence respective, sans que ces personnes aient pris part aux délibérations. La mise en « ghettos » serait également écartée du fait que les membres des sous-comités, étant nommés par le Conseil, devraient soumettre leurs accords à son approbation.

Les délibérations plénières du Conseil sur des questions intéressant tous ses membres élimineraient le problème d'agents négociateurs puissants qui obtiennent, en matière de dotation, des concessions refusées aux agents négociateurs qui, bien que numériquement plus faibles que d'autres, ont des préoccupations identiques, en ce sens que les conditions négociées au niveau de l'ensemble du Conseil seraient également applicables à toutes les unités de négociation représentées, ainsi qu'à tous les ministères.

La recommandation portant que le Conseil établisse des sous-comités pour traiter des questions qui ne s'appliquent pas à l'ensemble de la Fonction publique vise à souligner la diversité des préoccupations particulières de chaque groupe professionnel. Il est inutile d'appliquer, par simple souci d'uniformité, des politiques et des méthodes à tous les groupes ou catégories professionnels s'il est clair qu'elles ne conviennent pas à tel ou tel groupe ou à telle ou telle catégorie. A titre d'exemple, les questions relatives aux normes de sélection ou à la durée de la période de stage peuvent fort bien faire l'objet de négociations collectives au niveau des sous-comités. Les facteurs qui étayent les normes de sélection seront certes très différents d'un groupe à l'autre. De la même façon, les périodes de stage varieront probablement d'une catégorie à l'autre si ce n'est d'un groupe à l'autre.

que les négociations collectives dans ce domaine aient lieu normalement au niveau de tout le Conseil national de dotation; et

Nous recommandons

i. Délégations du Conseil national de dotation

La participation de l'employeur général au Conseil national de dotation est conforme à ce que nous avons recommandé: que cet organisme central assume la responsabilité ultime de la dotation en personnel, en tant que partie intégrante de ses fonctions de gestion d'ensemble. Il est essentiel que les ministères soient bien représentés et participent au Conseil, en lui faisant part des problèmes qu'entraînent les politiques de dotation actuelles et leur application aux circonstances diverses de l'exploitation. La participation des ministères à la formulation de ces politiques est essentielle au bon fonctionnement du Conseil, car ils continueront, par voie de délégation, à appliquer les politiques de dotation négociées.

La présence de nombreuses parties apportera aux délibérations du Conseil un riche appui de connaissances et d'expérience en dotation, ce qui assurerait l'exposé et l'examen complets des propositions et des problèmes selon tous les points de vue. D'une part, les connaissances détaillées que les négociateurs numériquement plus faibles que d'autres apporteraient concernant les situations particulières dans lesquelles se trouvent les groupes professionnels qu'ils représentent, et, d'autre part, les moyens de recherche très étendus et l'optique globale qui caractérisent les agents négociateurs numériquement plus forts, ne pourraient que stimuler la discussion poussée des problèmes. Il va de soi, étant donné la variété de leur expérience, que les parties en présence aborderaient par des chemins divers la solution des problèmes. Enfin, les délibérations du Conseil national de dotation enrichiraient l'expérience de ses membres au fur et à mesure que l'employeur général, les représentants des ministères et les agents négociateurs se sensibiliseraient tous aux problèmes et préoccupations de chacun. Ces échanges de vues, joints aux accords réalisés entre les parties, aideraient à dissiper la méfiance et à désarmer l'animosité qu'on observe dans toutes négociations collectives où les employeurs et les employés sont les deux seules parties en lice.

mettraient en péril le but général de la Fonction publique: un service efficace, assuré par des fonctionnaires nommés selon leur mérite plutôt que, principalement, en raison de la classification professionnelle des postes qu'ils occupent. De toute évidence, ces barrières contrariaient l'intention du gouvernement, qui est de faire de la Fonction publique un organisme dans lequel la promotion des employés n'a de borne que celle de leurs aspirations et de leur compétence.

De la même façon, l'application directe du régime de négociations de la L.R.T.F.P. aux questions de dotation pourrait susciter un autre danger. Les agents négociateurs numériquement plus forts que d'autres, à cause des pouvoirs dont ils sont investis au moment de la confrontation, pourraient obtenir, en matière de dotation, des concessions refusées aux représentants de syndicats numériquement plus faibles, même si les besoins en dotation et les préoccupations des unités de négociation des deux syndicats étaient identiques. Ils seraient aussi en mesure de négocier l'alternance entre l'amélioration de la rémunération et des avantages sociaux d'une part et, d'autre part, certaines concessions en matière de dotation. Si cela devait arriver, l'objet et la qualité des politiques de dotation négociées dépendraient de l'influence plus ou moins grande des négociateurs plutôt que des besoins et des préoccupations des diverses unités de négociation et des représentants de la gestion.

Afin de parer à cette éventualité, nous recommandons

que soit établi un nouveau conseil de négociation collective relativement à la dotation et aux questions connexes; et que ce conseil soit appelé le Conseil national de dotation; et que les membres du Conseil national de dotation soient:

i. un représentant de chaque agent négociateur, accrédité en vertu de la L.R.T.F.P., et dont la nomination et les conditions connexes d'emploi sont actuellement régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique;

ii. des représentants de l'organisme central en sa qualité d'employeur. Le nombre total de ces représentants ne devrait pas dépasser celui des représentants des agents négociateurs: 50 % d'entre eux, au moins, devraient être des représentants des ministères.

partie intégrante du processus de négociation peut incliner les parties en présence vers la conciliation, la discussion efficace et la résolution des problèmes (un état de choses qu'on observe rarement dans le processus de consultation), pour empêcher qu'une tierce partie n'impose quelque solution indésirable par voie d'arbitrage.

Nous recommandons donc

L'élargissement du cadre des négociations collectives dans la Fonction publique pour y introduire la négociation de certaines questions actuellement régies par la L.E.F.P., que nous étudierons plus loin dans ce document.

Structure des négociations collectives en matière de dotation en personnel

Comme l'exige la L.R.T.F.P., les négociations collectives concernant la rémunération et les avantages sociaux dans la Fonction publique fédérale se font par unité de négociation, entre le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, et l'agent négociateur désigné. Les unités de négociation sont établies selon les groupes professionnels. Certains intervenants ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la possibilité que l'application du régime des négociations collectives établi par la L.R.T.F.P. aux négociations de personnel puisse entraîner la mise en «ghettos» des unités de négociation. Ce qu'exprime cette image, c'est la possibilité qu'une unité de négociation s'entende avec l'employeur sur des politiques de dotation qui empêchent les employés de l'extérieur d'accéder à des postes de ces unités, cantonnant ainsi les employés dans leurs unités respectives.

L'application aux questions de dotation du régime de négociations collectives de la L.R.T.F.P. pourrait bloquer les voies de carrière habituelles entre les unités de négociation au fur et à mesure que les unités de négociation chercheraient à améliorer les possibilités de promotion des employés d'une unité donnée en restreignant l'accès des employés de l'extérieur à ces postes. Ainsi, par exemple, les employés du soutien administratif qui ont les compétences nécessaires à l'exécution des tâches attachées aux postes de la catégorie de l'Administration et du Service extérieur ne pourraient accéder à ces fonctions. Ces barrières artificielles

efficace des employés et de l'employeur à la formulation des politiques relatives à la dotation en personnel.

La consultation ne peut fournir de solution en cas d'impasse. S'il y a désaccord entre les parties sur le fond d'une politique ou d'une méthode, la partie investie de l'autorité ultime en matière de dotation peut agir unilatéralement et imposer son point de vue. En outre, une fois réalisé l'accord, rien n'empêche cette autorité d'en violer les dispositions. Le simple fait que le système est susceptible d'exploitation unilatérale compromet sérieusement le crédit du processus de consultation en tant que moyen d'assurer la participation des employés à la dotation.

On a prétendu que ces inconvénients du processus de consultation ne sont que des ruptures momentanées du dialogue entre les parties et qu'il est possible d'y remédier en témoignant de bonne foi et de diligence. Ces défauts de communication persistent à cause des faiblesses intrinsèques du processus et malgré les bonnes intentions de la C.F.P. et son désir sincère d'améliorer la situation. L'établissement par la C.F.P., en 1978, du Comité consultatif mixte (C.C.M.) «qui sert à l'échange de vues sur toutes les questions se rapportant directement à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique» (selon le Rapport annuel, 1978, de la Commission de la Fonction publique du Canada) témoigne de ce désir. Toutefois, bien que le C.C.M. offre certaines possibilités d'augmenter les échanges d'information—son mandat exigeant que les représentants de la C.F.P., des agents négociateurs et des ministères se réunissent tous les trimestres—, il ne peut résoudre les difficultés qu'engendrent les faiblesses inhérentes au processus de consultation. Le C.C.M. ne peut non plus trouver de solution en cas d'impasse. D'ailleurs, rien n'empêche la C.F.P. d'imposer son point de vue sur une question de dotation après avoir entendu le point de vue des autres parties, empêchant par là la participation efficace des employés au processus de dotation.

Les particularités inhérentes à la consultation constituent ses failles les plus importantes; nous devons donc remplacer cette méthode par une autre plus apte à favoriser la participation utile des employés à la dotation. Les éléments nécessaires à une telle participation sont imbriqués dans le processus des négociations collectives, qui permet la participation de l'employeur et des employés sans qu'aucune des deux parties puisse imposer unilatéralement sa volonté à l'autre. D'autre part, le fait que des méthodes qui permettent de trouver des solutions en cas d'impasse font

Élargissement du cadre des négociations collectives

Les employés de la Fonction publique devraient avoir le droit de contribuer efficacement à l'établissement de leurs conditions de travail. La politique relative à la dotation, à cause de ses conséquences directes sur l'avancement, joue un rôle important dans la détermination des conditions de travail des fonctionnaires. Par conséquent, persister à leur nier la possibilité de participer utilement à la formulation de cette politique, c'est leur refuser ce qui est devenu leur droit inhérent.

La L.E.F.P. exige que la Commission de la Fonction publique, en tant que principale autorité en matière de dotation, consulte les agents négociateurs accrédités et l'employeur sur les questions relatives à la dotation et les questions connexes. Le Comité a d'abord évalué la consultation comme moyen éventuel d'assurer la participation de l'employé à la formulation des politiques de dotation et il a examiné l'application du processus par la C.F.P.

Il manque au processus de consultation, sans égard aux formes diverses qu'il prend ou à la manière dont il est appliqué, deux éléments essentiels à la participation utile des employés à la dotation: la consultation efficace ne peut pas faire l'objet d'une loi et la consultation ne peut pas fournir de solution en cas d'impasse.

En effet, la loi peut exiger la consultation entre les parties, mais elle ne saurait déterminer la qualité et l'efficacité de la consultation, dont le progrès dépend alors beaucoup trop de la bonne foi des personnes en présence. Selon la personnalité de chacun, la consultation ou bien permettra l'échange suivi de renseignements et la résolution des problèmes découlant des divergences de vues, ou bien se détériorera en formalités discontinues au cours desquelles on expliquera aux représentants des employés les politiques qui sont sur le point d'être appliquées, mais sans qu'il y ait possibilité de les changer. Notre étude du sujet ainsi que les nombreuses allusions au mésusage des méthodes de consultation par la C.F.P., dans le sens qu'on vient de décrire (selon les représentations faites au Comité spécial par les agents négociateurs et les représentants des ministères) nous ont menés à la conclusion suivante: la nature capricieuse de la consultation ne peut être stabilisée au moyen d'une loi. Cette faiblesse inhérente à la consultation est grave, car elle peut empêcher la participation

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES EN MATIÈRE DE DOTATION EN PERSONNEL

Par la promulgation de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (L.R.T.F.P.) en 1967, le gouvernement a accepté les négociations collectives comme moyen dont peuvent disposer les fonctionnaires fédéraux pour participer de manière efficace à l'établissement de leurs conditions de travail. De nos jours, les négociations collectives sont toujours régies par la L.R.T.F.P. et la Loi sur l'administration financière (L.A.F.). Cette dernière donne au Conseil du Trésor le rôle d'employeur pour les fins des négociations collectives. La L.R.T.F.P. définit les secteurs qui peuvent faire l'objet de négociations, ainsi que les mécanismes du règlement des conflits.

La dotation en personnel et les questions connexes restent exclues des négociations. La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (L.E.F.P.) accorde à la Commission de la Fonction publique (C.F.P.) le pouvoir de nommer à un poste de la Fonction publique des personnes déjà membres de la Fonction publique et des personnes qui n'en font pas partie, ainsi que le pouvoir de déléguer aux sous-ministres ce pouvoir de nomination. Elle exige aussi que les nominations soient fondées sur le mérite et faites conformément aux méthodes et règlements prescrits par la C.F.P. En outre, la L.E.F.P. établit les exigences relatives à la tenue des concours et au traitement des appels, et précise certaines conditions d'emploi.

Dans la Loi, le pouvoir de dotation de la C.F.P. comprend le recrutement, la sélection, la nomination, la mutation, la promotion, la rétrogradation et le renvoi des fonctionnaires, toutes questions exclues des négociations collectives.

l'organisation pour être en mesure de réclamer que des mesures de correction soient prises au besoin et que les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs du ministère soient mises à sa disposition. Une telle structure permettra, dans une très grande mesure, d'attirer et de garder des employés compétents en matière d'égalité d'accès à l'emploi. Elle contribuera non seulement à accorder une plus grande importance aux fonctions liées à l'égalité d'accès en assurant la participation des gestionnaires et des employés, mais aussi à démontrer que cette question ne relève pas exclusivement des gestionnaires du personnel.

L'exposé qui précède reflète clairement notre conviction que seules des mesures spéciales et décisives permettront d'améliorer de façon importante les programmes d'égalité d'accès à l'emploi. Au cours des dernières années, la haute direction des ministères, les employés de l'Office de la promotion de la femme et les organismes centraux ont déployé de très grands efforts pour assurer l'égalité d'accès des femmes à l'emploi.

Cependant, les résultats obtenus ne justifient pas les frais engagés. Il faut d'abord éliminer la discrimination marquée qui existe dans les systèmes actuels et mieux analyser les problèmes. Lorsque ces mesures auront été prises, le désir d'atteindre les objectifs fixés fournira l'impulsion nécessaire à la réalisation de progrès réels.

autres choses, qu'il soit intégré aux processus normaux de planification des ressources financières et humaines ainsi qu'aux plans de mise en œuvre et d'évaluation.

A l'heure actuelle, l'engagement des cadres et l'efficacité des mesures d'égalité d'accès à l'emploi varient sensiblement d'un ministère à l'autre et, parfois, selon les niveaux d'organisation ou les services différents d'un même ministère. Les avis sont très partagés sur la question de savoir si l'attribution à la Direction du personnel de la responsabilité en matière d'égalité d'accès à l'emploi constituerait un moyen efficace d'atteindre les buts visés. On prétend que les directeurs et les agents du personnel ne sont pas suffisamment engagés à l'égard de l'égalité d'accès à l'emploi ou, du moins, qu'ils n'accordent pas une assez grande importance au programme eu égard à d'autres projets d'exploitation.

La situation se complique en raison du fait que les responsabilités en matière d'égalité d'accès constituent souvent des fonctions secondaires assignées, à temps partiel, à des personnes (femmes et membres des groupes désignés) qui occupent des postes de niveau plus ou moins inférieur et qui n'ont pas toujours les connaissances, les aptitudes ou le temps nécessaires à l'exercice de ces responsabilités. En outre, certains employés ne peuvent exercer leurs fonctions de façon énergique parce que l'égalité d'accès à l'emploi n'est pas considérée dans leur ministère comme une fonction de gestion ou une question prioritaire. Par conséquent, nous recommandons

que la responsabilité fonctionnelle, sinon directe, de l'égalité d'accès à l'emploi incombe à un fonctionnaire qui occupe un poste de niveau équivalent à celui de sous-ministre adjoint;

qu'un service distinct, responsable de la mise en vigueur du programme unifié d'égalité d'accès à l'emploi, soit créé dans chaque ministère et qu'il relève directement d'un fonctionnaire des cadres supérieurs; et

que l'Office de promotion de la femme ainsi que les employés affectés à l'égalité d'accès à l'emploi reçoivent une formation complète dans leur domaine spécialisé, selon les exigences ou le modèle établis par la direction centrale.

Nous estimons que ce service d'égalité d'accès à l'emploi devrait être investi d'une autorité et d'un rang suffisants dans

Aux yeux d'un grand nombre, les responsabilités de toute sorte fréquemment assignées aux employés chargés de l'égalité d'accès et le niveau de ces fonctionnaires dans la hiérarchie administrative traduisent éloquentement le rang que le programme occupe dans l'esprit de la direction des ministères. Le succès de tout programme dépend de l'appui de la haute direction et des crédits qui y sont affectés. Pour qu'un programme ministériel d'égalité d'accès à l'emploi soit couronné de succès, il faut, entre

Responsabilité des ministères en matière d'égalité d'accès à l'emploi

que la Commission de la Fonction publique, fidèle au rôle qu'on propose d'assigner aux organismes centraux, protège l'esprit et l'objet du principe d'égalité d'accès à l'emploi et des dispositions pertinentes de la Loi, par l'examen des plaintes et la vérification indépendante de l'efficacité avec laquelle sont mis en œuvre la politique et les programmes de la direction centrale et des ministères en ce qui concerne l'égalité d'accès à l'emploi.

Pour assurer le respect du principe d'égalité d'accès à l'emploi énoncé dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, nous recommandons

Jusqu'à ce que les aspects discriminatoires du processus de dotation et les autres entraves à l'égalité d'accès à l'emploi soient éliminés et qu'il soit possible de prendre les mesures concrètes proposées dans le présent rapport, ce serait pure fantaisie que d'imputer à la direction des ministères la responsabilité de la mise en œuvre des dispositions précises de la politique gouvernementale, c'est-à-dire la responsabilité de voir à ce qu'un plus grand nombre de femmes que ce n'est aujourd'hui le cas soient nommées à des postes de tous les groupes et de tous les niveaux.

groupes désignés.

que la direction centrale, dans le cadre de son évaluation annuelle du rendement des sous-ministres, vérifie et détermine dans quelle mesure les programmes des ministères relativement à l'égalité d'accès à l'emploi ont permis d'amener aux niveaux requis la participation des membres des

Au cours du processus d'unification, il sera essentiel de réunir un groupe de spécialistes en la matière.

Leadership engagé et responsabilité

La Commission de la Fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont tenté d'orienter le programme d'égalité d'accès à l'emploi, mais cette façon de procéder a donné lieu à des conflits d'intérêts et à un leadership confus et fragmenté. Les directives portant sur les résultats prévus des programmes d'égalité d'accès et sur les tentatives de mise en application ont été trop souvent axées sur les plans mêmes plutôt que sur les résultats réels. Nous pouvons donc conclure que le leadership en matière d'égalité d'accès à l'emploi doit clairement incomber à l'employeur général. Par conséquent, nous recommandons

que la direction centrale dirige et oriente le programme d'égalité d'accès à l'emploi pour l'ensemble de la Fonction publique, à savoir 1) qu'elle en définit la politique essentielle et qu'elle établisse et publie un énoncé de principes directeurs et d'objectifs globaux pour la Fonction publique; 2) qu'elle précise les objectifs des ministères et dresse leurs calendriers de travail, en collaboration avec eux; 3) qu'elle examine les résultats obtenus par les ministères en regard de leurs objectifs; 4) qu'elle assure aux gestionnaires de la Fonction publique et au personnel affecté au programme d'égalité d'accès à l'emploi la possibilité de se former et de se perfectionner; 5) qu'elle fournisse aux ministères les techniques et les données nécessaires à l'évaluation de leurs progrès.

Comme c'est le cas dans tous les domaines de la gestion, l'imputabilité des décisions relatives à l'égalité d'accès à l'emploi doit être maintenue, et cela n'est possible que si l'on part d'énoncés clairs de la politique et des objectifs à atteindre selon des normes, des indicateurs de rendement et d'autres critères d'évaluation explicites. Dès que les mesures essentielles de la direction centrale, décrites précédemment, auront été prises pour que les cadres des ministères puissent atteindre les objectifs fixés en matière d'égalité d'accès à l'emploi, nous recommandons

que soient établis et mis en œuvre une politique et un programme coordonnés et unifiés, afin d'assurer à tous les Canadiens l'égalité d'accès à l'emploi dans la Fonction publique.

groupe désignées; ils sont habituellement mis en application isolément et, très souvent, n'ont qu'une faible priorité, peu de prestige et peu d'importance sur le plan de l'organisation. Pour ranimer ces mesures et leur donner une nouvelle orientation, il est essentiel de coordonner et d'unifier les politiques et les programmes relatifs à l'égalité d'accès à l'emploi. Il s'agit ici de relever, de coordonner et d'exploiter les rouages en place et les efforts courants de façon plus complète, plus efficace, et d'assurer une beaucoup plus large mesure d'engagement, un sens plus aigu de la responsabilité et de l'imputabilité que ce n'est aujourd'hui le cas afin d'atteindre les buts qu'on se propose. Cependant, il faut souligner que nous ne souhaitons pas que les plans d'action reliés à cette politique et à ce programme unifiés soient, eux aussi, uniformes. Si important qu'il soit de définir et d'établir des plans d'action et des entreprises adaptées aux circonstances et aux problèmes particuliers, il n'en faut pas moins les imbriquer dans un programme global d'égalité d'accès à l'emploi qui les regroupera sur le plan de l'organisation. Cette façon de procéder est justifiée par la nécessité de rassembler les ressources afin d'en contrôler l'emploi plus efficacement, plus fructueusement, et d'utiliser à bon escient et en bonne conscience le personnel et les talents dont on dispose. C'est d'ailleurs cette approche unifiée qui est le plus propre à éveiller l'intérêt des gestionnaires, à qui il incombe de mettre en œuvre le principe d'égalité des chances.

Aux cadres de la Fonction publique, au personnel responsable de l'égalité d'accès à l'emploi et aux membres des groupes désignés, qui réclament chacun une structure distincte, il faut démontrer que la coordination des efforts leur permettra d'atteindre leurs objectifs particuliers. Le maintien du statu quo ne servira qu'à aggraver la situation puisque les responsables des programmes distincts des groupes désignés devront se faire concurrence pour attirer l'attention des cadres et s'assurer chacun la part du lion de ressources et d'un personnel fort restreints, tant et si bien que de maigres résultats récompenseront leurs efforts. Ainsi, nous recommandons

Ces recommandations visent à élargir le processus de recherche de candidates afin d'englober les femmes compétentes des secteurs privé, pédagogique ou bénévole et de les encourager à participer à des concours menant à des postes des cadres supérieurs. Elles permettront d'accroître la participation des femmes aux niveaux supérieurs de la hiérarchie et démontreront qu'elles peuvent s'y tailler une place.

Exigences préalables à l'efficacité de la mise en application

Ces mesures de nature générale ou particulière ne pourront être efficaces si elles sont mises en œuvre isolément et si elles ne s'insèrent pas dans un contexte qui permette d'en préciser l'objet ainsi que d'orienter le principe d'égalité d'accès à l'emploi, de le renforcer et de l'appuyer. Il importe d'abord que les mesures qui s'imposent et le contexte législatif dans lequel s'insère la Fonction publique soient compatibles. Lorsque l'égalité d'accès à l'emploi aura été acceptée comme un principe légitime de gestion du personnel, le mandat statutaire relatif à la dotation en personnel de la Fonction publique selon le principe du mérite ne sera plus incompatible avec les efforts qui visent à assurer l'égalité d'accès, à accroître les possibilités d'emploi ainsi qu'à hausser le taux de participation des membres des groupes désignés. En outre, nous sommes d'avis que ces mesures peuvent être mises en application, appuyées et regroupées par les moyens suivants, auxquels on devra donner la plus large publicité possible:

- 1) Adopter, en matière d'égalité d'accès à l'emploi, une orientation et un programme unifiés;
- 2) Assurer un leadership à la fois engagé et énergique et déterminer les responsabilités;
- 3) Confier davantage aux ministères la responsabilité et la planification du programme d'égalité d'accès à l'emploi.

Orientation et programme unifiés

A l'heure actuelle, les politiques et les programmes en matière d'égalité d'accès à l'emploi sont fragmentés selon les divers

que le travail bénéficie de la candidate soit pris plus au sérieux tant lorsqu'il s'agit d'évaluer son aptitude à s'acquitter des fonctions du poste que d'évaluer ses possibilités de perfectionnement;

que des horaires variables soient autorisés lorsque les exigences du service le permettent;

que les structures soient modifiées pour permettre l'accès à des postes de transition permettant aux employées qui promettent le plus d'acquérir les aptitudes nécessaires à leur avancement;

que les femmes qui occupent déjà un poste dans la Fonction publique ou qui y sont recrutées puissent bénéficier d'une formation liée au poste qu'elles occupent et faire des études à plein temps afin d'acquérir les qualités requises sur le plan professionnel, technique et administratif;

que la disposition permettant de surseoir provisoirement à certaines exigences s'applique aux femmes afin qu'elles puissent être choisies, puis recevoir la formation ou faire les études requises pour que leur nomination soit confirmée; et

que les femmes puissent avoir recours aux services de conseillers qui connaissent la Fonction publique et sont en mesure de les aider relativement à leur emploi ou à leur carrière.

Bien que, dans les cadres moyens, le nombre des femmes ait augmenté par rapport à l'ensemble des fonctionnaires, la représentation des femmes qui sont dès maintenant en mesure d'assumer les responsabilités d'un poste au niveau des cadres supérieurs reste très négligeable. Pour accélérer la nomination de femmes aux postes des cadres supérieurs, nous recommandons

que l'employeur général établisse un répertoire de candidates compétentes à l'extérieur ou au sein de la Fonction publique; et

que des programmes spéciaux soient conçus pour attirer des femmes compétentes de l'extérieur de la Fonction publique, lorsqu'il s'agit de pourvoir à des postes des cadres supérieurs.

qu'aucun concours n'ait lieu si le jury de sélection n'est pas composé, dans la mesure du possible, d'hommes et de femmes, et que les membres des jurys soient tenus de se renseigner sur les processus de sélection qui favorisent ou compromettent la pleine reconnaissance et l'évaluation poussée des aptitudes des candidates;

que la pondération des facteurs de sélection soit fondée non seulement sur les exigences du poste, mais aussi sur les points forts et les points faibles des personnes qui composent une même équipe de travail, et que l'on tienne compte des objectifs sociaux; par exemple, si une équipe de travail ou un service ne compte pas de femmes, il faut songer sérieusement à la nécessité d'en nommer au moins une;

que l'employeur général prenne l'initiative d'un recrutement énergique afin d'attirer des femmes compétentes vers tous les postes de la Fonction publique;

La mise en application des recommandations générales formulées précédemment peut contribuer dans une large mesure à atteindre les objectifs fixés par la politique du gouvernement en matière d'égalité d'accès à l'emploi pour les femmes. Pour recruter des femmes qualifiées et leur fournir des possibilités de carrière, nous recommandons plus précisément

d'emploi coordonné.

qui leur permettraient d'accéder à de plus grandes responsabilités, le manque de possibilités de formation et la diminution des possibilités de participer à des concours. Le fait est que les efforts visant à assurer l'égalité d'accès à l'emploi ne permettent pas d'obtenir les résultats désirés et que la situation de la femme dans la Fonction publique ne s'est pas sensiblement améliorée en dépit des déclarations de principe du gouvernement. Il deviendra impérieux de mettre au point des mesures spéciales pour accroître la participation des femmes dans la Fonction publique en raison de la concurrence qu'exercent d'autres employeurs pour retenir les services de celles d'entre elles qui ont qualité pour assumer des responsabilités de niveau supérieur. Par conséquent, il faudra nécessairement assouplir et adapter le système de gestion du personnel afin d'encourager les femmes à occuper des postes de tout genre et de tous les niveaux; il faudra également élaborer un programme

formation au travail, et qu'il y ait rotation des postes afin de leur donner l'occasion d'acquérir les qualités nécessaires pour faire carrière;

que les fonctionnaires autochtones reçoivent l'aide nécessaire pour leur permettre de faire des études secondaires ou postsecondaires liées à leur travail;

que les programmes de formation interne correspondent aux besoins particuliers des autochtones; et

que la disposition permettant de laisser tomber provisoirement certaines exigences s'applique aux autochtones afin qu'ils puissent être choisis, puis recevoir une formation ou faire les études requises pour que leur nomination soit confirmée.

Bien que nous recommandions que préférence soit accordée aux autochtones dans certaines circonstances, il ne s'agit là que d'une mesure initiale ou à court terme pour hausser leur faible taux de participation actuel. À long terme, les cadres devront tenir compte, dans une mesure raisonnable, des caractéristiques culturelles et des exigences des autochtones.

C. Femmes

Encore en 1955, les femmes qui occupaient des postes dans la Fonction publique étaient tenues de remettre leur démission lorsqu'elles se mariaient. Depuis, la Fonction publique a entrepris de jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne l'élimination des pratiques manifestement discriminatoires; mais ni la société ni la Fonction publique n'ont évolué au point où les femmes, à quelque égard que ce soit, auraient des chances égales à celles des hommes. Bien que les attitudes à l'égard des femmes sur le marché du travail évoluent, celles qui occupent un poste dans la Fonction publique ou qui y aspirent doivent faire face à des problèmes particuliers: des normes de sélection qui accordent une grande importance au niveau de scolarité, des énoncés de fonctions où les exigences en matière de connaissances ou d'aptitudes sont méthodiquement exagérées, la présélection fondée sur le traitement ou sur d'autres critères arbitraires, la pénurie de postes de transition

que le traitement préférentiel que prévoit la Loi pour les membres qualifiés des groupes désignés s'applique aux autochtones pour une période initiale de cinq ans, en ce qui concerne les nominations de l'extérieur de la Fonction publique ainsi que l'inscription de leur nom dans les répertoires de candidats préalablement qualifiés, tant lorsqu'il s'agit d'une nomination initiale que d'une nomination interne.

Comme c'était le cas pour les personnes handicapées, la définition d'un autochtone joue un rôle important dans la sélection des personnes admissibles. Il sera donc nécessaire d'adopter une définition ainsi qu'une méthode de règlement des différends. Ainsi, nous recommandons

que l'expression « autochtone » désigne une personne se définissant elle-même comme

- a) Indien canadien inscrit,
- b) Indien canadien non inscrit,
- c) Inuit canadien, ou
- d) Métis canadien.

Cette définition est tirée du Règlement relatif aux nominations pour les Carrières dans le Grand Nord. Nous recommandons en outre

que les commissaires de la Commission de la Fonction publique aient le pouvoir de déterminer les personnes à qui la priorité peut être accordée lorsque l'admissibilité d'une personne au traitement préférentiel prévu par cette définition donne lieu à un différend.

Étant donné que de nombreux autochtones n'ont pas fait d'études poussées ni reçu de formation professionnelle, il faudra accentuer la formation, la poursuite des études et le perfectionnement au travail des autochtones occupant un poste ou recrutés dans la Fonction publique. Par conséquent, nous recommandons

que des postes offrant des possibilités de carrière soient réservés aux autochtones pour leur permettre de recevoir une

Dans la Fonction publique en général et dans le processus de dotation, les caractéristiques culturelles différentes des autochtones ne sont pas reconnues. La teneur des examens, les méthodes d'examen et les normes de sélection (notamment les exigences relatives aux études) sont telles que les autochtones sont éliminés des concours menant à certains postes alors qu'ils pourraient occuper sans avoir certaines des qualités requises. Le processus ainsi que les normes de sélection doivent être plus souples et plus larges, dans une mesure raisonnable, pour qu'il soit possible d'étudier des équivalences sur le plan des études et de reconnaître les aptitudes spéciales des autochtones. Par conséquent, les gestionnaires doivent examiner les fonctions à accomplir lorsqu'ils pourvoient à un poste et adapter les critères de sélection aux exigences réelles de ce poste. Ainsi, nous recommandons

que les gestionnaires définissent, dans la mesure du possible, les tâches et les postes en fonction du mode de vie des autochtones en leur proposant, par exemple, de répartir les tâches d'un poste entre plusieurs membres d'une bande;

que les critères de sélection soient limités aux exigences du poste et soulignent les aptitudes particulières qui permettent aux autochtones de travailler dans la Fonction publique; tant de déterminer précisément et d'évaluer équitablement les qualités des autochtones;

que les associations d'autochtones soient informées des possibilités d'emploi dans la Fonction publique, et qu'il y ait un effort concerté sur le plan du recrutement; et

que plus d'un autochtone soit recruté dans une équipe de travail afin d'éviter l'isolement.

La majorité des autochtones qui occupent déjà des postes dans la Fonction publique sont employés par deux ou trois ministères qui desservent directement les membres de ce groupe. Il faut accroître et diversifier grandement leurs possibilités d'emploi. Pour faciliter le recrutement des autochtones et accroître leur participation dans la Fonction publique, dans tous les groupes et à tous les niveaux, nous recommandons

que des fonds suffisants soient prévus pour l'acquisition d'appareils auxiliaires lorsqu'ils sont nécessaires aux personnes handicapées pour s'acquitter de leurs fonctions comme les autres employés, et que ces fonds ne soient pas limités arbitrairement.

B. Indiens, Métis, Indiens non inscrits et Inuit

Les autochtones du Canada regroupent tous les groupes indigènes, à savoir les Indiens inscrits et non inscrits, les Métis et les Inuit. Bon nombre de ces autochtones peuvent estimer que la question de l'égalité d'accès à l'emploi ne les concerne pas personnellement parce qu'ils ont déjà réussi à faire carrière sans que des mesures spéciales aient été prises à leur endroit ou encore parce qu'ils ne souhaitent pas occuper un poste dans la Fonction publique. Nous nous intéressons surtout aux autochtones qui ont difficilement accès aux emplois de la Fonction publique principalement en raison de facteurs culturels.

On sait de reste que la participation des autochtones à la Fonction publique est très faible par rapport à leur nombre, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de fournir des données supplémentaires pour démontrer ce point.

Les mesures destinées à améliorer la participation des autochtones doivent viser trois buts: premièrement, éliminer la discrimination existant dans le processus de dotation; deuxièmement, favoriser l'emploi des autochtones qui souhaitent faire carrière dans la Fonction publique, quels que soient le niveau, le poste ou le lieu de travail; troisièmement, accroître la possibilité pour les autochtones de mettre à l'œuvre les aptitudes qu'ils ont acquises dans leur propre milieu.

Pour atteindre ces buts, il faudra faire des efforts particuliers afin d'attirer les autochtones et de favoriser leur entrée dans la Fonction publique en créant un milieu de travail qui leur convienne mieux que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Il faudra aussi tenir compte davantage de leurs aptitudes et de leurs aspirations. Pour réaliser des progrès importants, il faudra accentuer la formation, la poursuite des études et le perfectionnement au travail des autochtones qui font déjà partie de la Fonction publique et, à l'occasion, laisser de côté provisoirement certaines exigences jusqu'à ce que les intéressés aient acquis les aptitudes nécessaires sur le plan technique, professionnel et administratif pour s'acquitter de leurs fonctions.

ii) *Attitudes*. L'obstacle le plus fréquent et, sans doute, le plus difficile à surmonter, c'est la discrimination inconsciente à l'égard des personnes handicapées. Cela vient des mythes qui se sont créés à leur sujet, de l'incompréhension ainsi que d'autres attitudes négatives. Les gens ont tendance à se laisser fortement influencer par l'invalidité et à ne pas reconnaître les aptitudes des personnes qui en souffrent. La crainte et l'ignorance perpétuent les attitudes discriminatoires. Il incombe donc aux cadres de faire en sorte que ces préjugés ne nuisent pas à l'emploi des personnes handicapées. Ainsi, nous recommandons

que l'employeur général mette au point une campagne de publicité efficace dans la Fonction publique, destinée à engendrer des attitudes et un comportement positifs et à favoriser l'emploi des personnes handicapées.

iii) *Obstacles matériels*. Les obstacles matériels sont des conditions du milieu physique créées par l'homme qui gênent les déplacements, empêchent le plein usage des installations et présentent des dangers inutiles pour les personnes handicapées. Certains Centres de Main-d'œuvre Canada et d'autres bureaux de recrutement de la Fonction publique sont inaccessibles aux handicapés, de sorte que leur accès à l'emploi est limité avant même qu'ils aient la possibilité de poser leur candidature. Certaines conditions du milieu de travail ordinaire font qu'il est difficile, voire impossible, pour les personnes handicapées de travailler. Ainsi, nous recommandons

que l'employeur général prenne des mesures immédiates pour éliminer, dans tous les immeubles où travaillent des fonctionnaires, les obstacles imputables à l'aménagement.

iv) *Auxiliaires techniques*. En outre, les possibilités d'emploi des handicapés se trouvent réduites (et même nulles dans certains cas particuliers) et les dépenses que représente pour eux le fait d'avoir un emploi sont accrues par la pénurie et le coût élevé des appareils techniques. Les cadres doivent affecter des ressources à l'acquisition de ces outils auxiliaires. Pour donner l'exemple, la Fonction publique doit fournir aux personnes handicapées les instruments et les appareils auxiliaires dont elles ont besoin pour tirer parti des possibilités d'emploi. En vue d'aider les handicapés dans leur milieu de travail et d'attirer des personnes compétentes à la Fonction publique, nous recommandons

Pour mettre en application une telle disposition, il faut trouver un moyen de régler les différends. A cette fin, nous recommandons que les commissaires de la Commission de la Fonction publique aient le pouvoir de déterminer les personnes admissibles au traitement préférentiel accordé en vertu de ces définitions lorsque cette question donne lieu à un différend.

Un déficient mental est une personne dont les capacités d'apprentissage ou de compréhension sont de beaucoup inférieures à celles que possèdent normalement les personnes de son âge et de son expérience, mais qui peut s'acquitter très bien de certaines tâches sous une surveillance raisonnable.

«Handicap physique» désigne toute infirmité congénitale ou accidentelle, y compris l'épilepsie, la paralysie, l'état d'amputé, l'atonie, les troubles de la vue, de l'ouïe ou de la parole, et s'entend de la nécessité d'avoir recours à des prothèses ou, notamment, à un fauteuil roulant ou à un chien d'aveugle, bref, tout ce qui crée, dans la recherche d'un emploi, des problèmes que ne rencontrerait pas une personne de compétence équivalente ne souffrant d'aucune incapacité.

que soit prise en considération la définition suivante, formulée à la suite d'une étude effectuée conjointement par la Commission de la Fonction publique et la Commission de l'emploi et de l'immigration:

Pour élaborer une politique de traitement préférentiel et la mettre en vigueur de façon juste et uniforme, il faut formuler une définition très claire de la personne handicapée. Il importe de faire la distinction entre le handicap physique et la déficience mentale afin de reconnaître la nécessité d'aborder ces deux situations dans une optique différente. En outre, les définitions doivent être énoncées clairement, porter uniquement sur l'aptitude à accomplir le travail et être assez souples pour tenir compte des degrés divers d'invalidité. Dans cette optique, et afin de stimuler la discussion dans ce domaine, nous recommandons

ce qui concerne les nominations de l'extérieur de la Fonction publique ainsi que l'inscription de leur nom dans les répertoires de personnes préalablement qualifiées, tant lorsqu'il s'agit d'une nomination initiale que d'une nomination interne.

que les employés et les candidats handicapés soient inscrits dans tous les répertoires de candidats de façon qu'ils ne soient pas oubliés lorsqu'il s'agit de pourvoir à un poste.

Les possibilités d'emploi pour les déficients mentaux seront toujours limitées à certains types de travail. Afin d'améliorer les possibilités d'emploi de ces personnes, nous recommandons

que la direction centrale examine les types d'emplois pour déterminer ceux qui conviennent aux déficients mentaux et pour s'assurer que les énoncés de fonctions et les critères de sélection de ces emplois s'accordent à la réalité; et

que les ministères fédéraux où existent des postes convenant aux déficients mentaux aient instructions d'établir des objectifs pour la dotation de ces postes par des déficients et d'atteindre ces objectifs.

Pour ce qui est du stage probatoire, nous reconnaissons que le temps peut être un élément important de l'apprentissage chez la personne handicapée, de sorte qu'il est logique de lui accorder un délai plus long pour satisfaire complètement aux exigences du poste. Par conséquent, nous recommandons

que la durée du stage des personnes handicapées soit doublée, à leur demande.

En raison de la nécessité d'accélérer le recrutement des personnes handicapées dans la Fonction publique, les dispositions législatives relatives aux droits de priorité devraient s'appliquer à ces personnes. Il convient de se rappeler que les personnes handicapées manquent d'expérience pertinente et de confiance en elles-mêmes, principalement en raison du fait qu'elles sont handicapées, mais une fois qu'elles ont acquis quelque expérience sous l'œil d'un moniteur, elles peuvent à tout le moins rivaliser avec les autres candidats sur un pied d'égalité. Par conséquent, nous recommandons

que le traitement préférentiel que prévoit la Loi pour les membres qualifiés des groupes désignés s'applique aux personnes handicapées pour une période initiale de cinq ans, en

pées doivent correspondre étroitement aux possibilités d'emploi dans la Fonction publique. Chaque ministère pourrait prévoir des périodes limitées de formation au travail afin de permettre aux handicapés d'acquérir l'expérience pertinente. Par conséquent, nous recommandons

que certains postes déterminés permettent aux personnes handicapées d'acquérir, sous l'égide d'établissements ou d'organismes, l'expérience nécessaire avant d'entrer définitivement sur le marché du travail.

Dans un effort concerté pour éliminer les entraves liées aux méthodes d'emploi et d'embauchage, nous recommandons

que l'employeur général fournisse à tous les ministères un programme de formation qui traite

- i) de l'examen des énoncés de qualités et des profils de sélection, en vue d'éliminer les éléments qui témoignent de discrimination à l'égard des personnes handicapées;
- ii) de la mise au point et de l'adoption de méthodes d'évaluation qui ne soient pas discriminatoires à l'égard des handicapés;
- iii) de la répercussion de divers handicaps, afin que les membres des jurys soient en mesure d'évaluer les aptitudes réelles des personnes handicapées en fonction de l'emploi sans se laisser influencer par le handicap;

que la direction centrale diffuse largement les dispositions qui sont prises ou qui peuvent l'être pour aider les personnes handicapées;

que tous les ministères soient tenus d'avoir des agents du personnel capables d'aider les personnes handicapées à faire valoir leurs qualités;

que chaque ministère s'assure, lorsqu'une personne handicapée doit se présenter devant un jury de sélection, que les membres du jury connaissent la nature et les répercussions du handicap du candidat, afin de les préparer sur le plan psychologique et intellectuel à évaluer la personne selon ses aptitudes et son comportement plutôt que selon son handicap; et

Il faudra non seulement éliminer ces éléments négatifs, mais aussi s'engager dorénavant beaucoup plus à fond lorsqu'il s'agira de mettre au point des plans d'action concrets. Les personnes handicapées doivent bénéficier, dans une mesure raisonnable, de conditions particulières sur le plan de la conception du travail, de l'horaire, du travail à temps partiel, du partage des tâches et de la formation préalable à l'emploi. Par exemple, les programmes de formation offerts dans les établissements pour personnes handica-

i) *Accès à l'emploi.* A chaque étape du processus d'embauchage, la candidature des handicapés est systématiquement écartée pour des motifs qui n'ont aucun lien avec le poste. Le processus de présélection, les énoncés de fonctions, les mesures et les méthodes de recrutement, les moyens de sélection, les offres d'emploi, les méthodes d'évaluation, les techniques d'examen sont tous conçus, inconsciemment, en fonction des personnes qui ne sont pas affligées d'un handicap.

Cet état de choses est bien décevant: il résulte de l'existence de quatre obstacles à l'emploi qui ne sont pas liés aux exigences réelles des postes.

En dépit de l'esprit des deux principes établis pour la nomination de personnes handicapées à des postes de la Fonction publique, à savoir que l'embauchage doit être fondé sur les aptitudes et non sur les handicaps et que la Fonction publique fédérale doit donner l'exemple en ce qui a trait à l'emploi et les conditions de travail de ces travailleurs demeurent mauvaises. La situation empirera en période de restrictions économiques si des mesures importantes ne sont pas prises pour y remédier.

A. Handicapés

Fonction publique.

plète, ni même convenable, aux besoins des groupes désignés. Il faudra adopter d'autres façons de procéder ou d'autres façons d'envisager ces mesures pour faire entrer en ligne de compte les difficultés différentes, les tensions et les circonstances particulières avec lesquelles les membres des groupes désignés sont aux prises. Au fur et à mesure, il faudra adapter les démarches à l'évolution des besoins particuliers des handicapés, des autochtones et des femmes, afin d'intégrer ces défavorisés à tous les niveaux de la

rédigée conjointement par le ministère du Travail et la Commission de l'emploi et de l'immigration, peut fournir un plan d'action détaillé au gouvernement fédéral. Par conséquent, nous recommandons

l'analyse suivie des causes de l'inégalité d'accès à l'emploi qui met les membres des groupes désignés dans une situation défavorable en matière d'emploi et d'avancement professionnel;

l'élimination des aspects discriminatoires du système;

l'élaboration par la direction centrale de lignes directrices à l'intention des ministères pour orienter leurs efforts vers l'égalité d'accès à l'emploi;

la modification de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin de rendre possibles l'action positive et l'adaptation de mesures spéciales; et

la modification de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin de permettre 1) que préférence soit accordée aux membres des groupes désignés qui ont les qualités minimales requises pour tel ou tel poste lorsqu'il s'agit d'une nomination à la Fonction publique; 2) que préférence soit accordée aux membres compétents des groupes désignés de sorte que leur nom soit inscrit sur la liste des candidats préalablement qualifiés, qu'ils aient obtenu ou non une note supérieure à la note de passage qui donne normalement lieu à l'inscription d'un nombre suffisant de candidats pour pourvoir aux postes vacants prévus; 3) qu'on n'exige pas au départ certaines qualités des membres des groupes désignés afin qu'ils puissent être engagés et formés, leur nomination n'étant confirmée que lorsqu'ils ont acquis les qualités requises.

Adaptation des mesures spéciales à chaque groupe désigné

Nous recommandons que, selon les recommandations générales, aucune mesure ne peut à elle seule satisfaire de façon com-

Il n'est pas donné à bien des gens de se voir comme les autres les voient, mais il suffit d'un peu d'imagination pour constater de quelle manière le gouvernement fédéral est perçu, en ce qui concerne ses réalisations sur le plan de l'égalité d'accès à l'emploi, par les employeurs du secteur privé incités à mettre au point des programmes d'action positive. Une publication de 1977, intitulée

Action positive: lignes directrices à l'intention des employeurs et simplement de l'inconséquence, de l'apathie et de l'inconscience.

«L'expression «action positive» désigne toute mesure concrète prise pour faire disparaître les comportements sociaux traditionnels de rejet fondés sur la race, la couleur, la religion, le sexe ou l'origine nationale, qui ont donné lieu à l'apparition de minorités ou de groupes très défavorisés, que ces comportements résultent d'un complot délibéré et prémédité (de l'avis des minorités) ou tout simplement de l'inconséquence, de l'apathie et de l'inconscience.»

ministère fédéral du Travail:

1967 par le directeur, Direction des justes méthodes d'emploi du

tion qui correspond en substance à celle qui avait été formulée en

nos propositions relatives aux mesures concrètes, voici une défini-

A titre d'apport à la discussion que susciteront nécessairement

corriger cette anomalie.

tement, de placement et d'avancement ont été adoptés afin de

participation des francophones, des programmes spéciaux de recru-

qu'ils ont perdues durant ce temps. Lorsqu'on a constaté la faible

naissance de leurs années de service militaire et des occasions

absolue pour des nominations dans la Fonction publique, en recon-

permis à ceux d'entre eux qui étaient qualifiés d'avoir la priorité

des tribunaux. La préférence accordée aux anciens combattants a

certaines droits linguistiques sur le plan des mesures législatives et

certaines groupes en ce qui a trait aux écoles séparées et protège

que du Nord britannique prévoit des droits confessionnels pour

des précédents sérieux dans l'histoire du pays. L'Acte de l'Améri-

L'action concrète et les dispositions spéciales à cet égard ont

(...) en améliorant leurs chances (...) d'emploi (...)».

programmes (...) spéciaux destinés à prévenir les désavantages

un acte discriminatoire le fait (...) de mettre en œuvre des

droits de la personne, dont l'article 15 stipule que «ne constitue pas

des égaux. Cette idée est entérinée dans la Loi canadienne sur les

certaines personnes différemment pour arriver à les traiter comme

toire à l'égard des autres personnes. On a déjà dit qu'il faut traiter

à l'emploi ne peut être considéré comme une mesure discrimina-

Ces mesures doivent nécessairement figurer dans tout programme qui vise à assurer l'égalité d'accès à l'emploi, et leur mise en application permettra de réaliser des progrès réels. Cependant, il faudra prendre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs prévus en ce qui concerne les autochtones et les handicapés qui ne sont pas présentement employés en très grand nombre à quelque niveau que ce soit. Pour accroître leur participation dans «un délai raisonnable», il sera nécessaire d'accorder la préférence aux membres de ces groupes qui ont les qualités de base requises, tant lorsqu'il s'agira de la nomination de personnes de l'extérieur, de la Fonction publique que de l'inscription de leur nom sur la liste des candidats jugés préalablement qualifiés. Cette préférence doit être donnée aux groupes dont la participation serait accrue si elle était accordée dans le cas de la sélection effectuée dans l'ensemble de la Fonction publique ou menant, le cas échéant, à des groupes et à des niveaux professionnels désignés. Il faut également permettre que certaines qualités ne soient pas exigées immédiatement des membres des groupes désignés afin qu'ils puissent être engagés et formés et que leur nomination ne soit confirmée que lorsqu'ils ont acquis la compétence requise. Cette mesure suppose un apprentissage et d'autres modes de formation et de perfectionnement internes allant jusqu'aux études postsecondaires. Ces deux types de traitement préférentiel devraient être prévus dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Il est évident qu'un programme bien conçu de mesures concrètes, orienté vers les résultats, doit être mis en pratique afin d'accroître la participation des groupes désignés et d'assurer l'égalité d'accès à l'emploi pour les membres de ces groupes. Il est clair aussi que l'adoption d'une démarche positive exigera des mesures spéciales qui, d'ailleurs, avaient été prévues dans les politiques. A l'heure actuelle, les possibilités d'entrer dans la Fonction publique sont de moins en moins nombreuses, de sorte qu'il sera tout à fait essentiel d'adopter des mesures spéciales si l'on veut ouvrir la porte aux membres des groupes désignés.

La notion d'action concrète et de mesures spéciales, en sus des dispositions et des méthodes habituelles requises pour atteindre des objectifs, gêne certaines personnes. Cependant, il ne semble y avoir aucun motif raisonnable de s'opposer à ce que le gouvernement vise un objectif valable, c'est-à-dire à aider certains groupes à se hisser au niveau de l'ensemble des Canadiens. Le fait d'aider les personnes défavorisées à progresser sur la voie de l'égalité d'accès

législatives, de politiques ou de programmes. L'absence de discrimination évidente ne suffit pas.

Il est possible de déterminer un grand nombre de mesures nécessaires pour éliminer les entraves à l'égalité d'accès à l'emploi pour les membres de tous les groupes désignés. Passons maintenant à l'examen de quelques-unes des mesures les plus importantes.

L'objectif visé par les énoncés de principes du gouvernement est très clair. Pour mettre ces déclarations en pratique, il faut faire une analyse complète et bien fondée afin de préciser les causes du problème, de bien les comprendre et d'élaborer des plans d'action propres à les éliminer. Quel que soit le groupe dont il s'agit, cette tâche exige des efforts que de nombreux ministères et organismes peuvent difficilement fournir. En outre, il serait plus économique et certainement plus efficace de centraliser ce travail en recourant aux meilleurs spécialistes de la Fonction publique et de la collectivité en général ainsi qu'à la collaboration des cadres appropriés des ministères, pour s'assurer, entre autres choses, que les lignes directrices résultant de ce travail d'analyse et d'élaboration seront réalisables.

Les entraves qui caractérisent le système de dotation en personnel doivent être éliminées par la refonte des méthodes. La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique doit être modifiée de manière à permettre la mise en œuvre de la politique gouvernamentale relative à l'égalité d'accès à l'emploi.

La présélection des candidats doit se fonder uniquement sur des considérations reliées aux postes auxquels il faut pourvoir. Les personnes handicapées ne doivent voir leur candidature écartée que si leur handicap les empêche d'accomplir les tâches liées au poste qu'elles postulent. Il faut tenir compte du fait que les autochtones connaissent particulièrement bien l'environnement et reconnaissent les compétences en gestion que les femmes ont acquises en dirigeant des organismes bénévoles.

Pour que l'égalité d'accès à l'emploi devienne une réalité, il faudra tenir compte raisonnablement des conditions propres aux membres des groupes désignés. Il va de soi que les possibilités de carrière d'un homme de quarante ans qui a travaillé durant vingt ans et dont la connaissance des exigences du milieu de travail doit être mise à jour. Les emplois et les conditions de travail devront être conçus en vue de convenir aux autochtones, aux handicapés et aux femmes qui ont des enfants en bas âge.

ment. Dans le cas où ces traits caractéristiques défavorisent un certain groupe d'employés, on reconnaît la nécessité de prendre des *mesures spéciales* pour surmonter ou éliminer ces obstacles, ou y remédier. Le gouvernement fédéral vise également à l'utilisation maximale de ses ressources humaines.

2. La politique du gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, consiste donc à offrir, au sein de la Fonction publique, des possibilités de carrière accessibles tant aux hommes qu'aux femmes et de voir à ce que, dans un laps de temps acceptable, la répartition des hommes et des femmes au sein de la Fonction publique, par ministère, par groupes d'occupations et par niveaux, soit proportionnelle au nombre de personnes des deux sexes disponibles, intéressées et compétentes.

3. Conformément à cette politique et en réponse aux nouveaux besoins socio-économiques des Canadiens, des *mesures concrètes* seront requises pour assurer que, de fait, les femmes jouissent de l'égalité d'accès à l'emploi et aux possibilités de carrière au sein de la Fonction publique fédérale. Étant donné la faible représentation féminine dans les postes intermédiaires et supérieurs, il convient de faire un effort concerté pour encourager et faciliter l'emploi et l'avancement, dans les domaines professionnels et administratifs, d'un plus grand nombre de femmes ayant une compétence égale. L'objectif visé consiste à accroître leur participation à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux ainsi qu'aux prises de décision en général. Du même coup, on reconnaît la nécessité de rendre le climat organisationnel de la Fonction publique plus hospitalier à l'entière participation des femmes et d'encourager ces dernières à participer plus activement au progrès de leur propre carrière.

Bien qu'il ne soit guère utile de spéculer sur les motifs de l'inefficacité du leadership dans son ensemble, certaines lacunes sont néanmoins évidentes. Un des principaux domaines d'activité jusqu'à maintenant a été l'élimination de la discrimination manifeste sur le plan des attitudes et du comportement ainsi que l'élimination de tout esprit discriminatoire dans l'énoncé des lignes de conduite. De l'avis général, les mesures prises à cet égard ont connu assez de succès, mais, dans l'ensemble, elles ne nous ont pas permis de nous rapprocher beaucoup de nos objectifs. La raison en est évidemment que l'analyse effectuée par l'organisme central n'a pas été axée sur les causes du problème. Bref, on n'a pas bien compris, semble-t-il, les mesures à prendre, les difficultés à éliminer ainsi que les changements à apporter en matière de mesures

1. Le gouvernement fédéral, à titre d'employeur, adhère au principe qui accorde à tout employé, quels que soient sa race, son origine nationale, sa religion, son âge, son sexe ou son état civil, l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et à l'avance-

POLITIQUE

Egalité d'accès à l'emploi pour la femme
dans la Fonction publique du Canada
(le 20 novembre 1975)

La politique en matière d'égalité d'accès à l'emploi pour les femmes touche, en fait, tous les groupes précisés au premier paragraphe et, dans l'ensemble, démontre assez clairement l'intention du gouvernement à leur égard. La lecture de l'énoncé de politique qui figure ci-dessous permet de mieux comprendre l'écart entre l'intention et la réalité des faits. Il convient d'accorder une attention particulière au passage qui traite de la nécessité de prendre des mesures particulières et concrètes.

sensiblement modifiée.

situation des femmes par rapport à celle des hommes ne s'est pas programmes d'accès à l'emploi en vigueur depuis 1971, la la Commission de la Fonction publique révèle qu'en dépit des affirmation consistait essentiellement en ceci: le rapport annuel de réelle que ne le feraient des pages bourrées de statistiques. Son responsable de la condition féminine traduit mieux la situation ces. Une remarque formulée le 5 juillet 1979 par le ministre principes qui semblaient annoncer des mesures réellement efficaces. nettement avec les réalisations escomptées dans les déclarations de Les résultats obtenus jusqu'à maintenant contrastent très nels dans la Fonction publique.

représentation équitable des divers groupes et niveaux profession- membres des groupes désignés et, deuxièmement, d'assurer la lorsqu'il s'agissait de fournir des emplois et des carrières aux gouvernement était d'abord de jouer un rôle de premier plan Nous nous appuyons sur la prémisse que la ferme intention du Grand Nord.

concentrer les efforts sur les programmes qui aideront les candi-
dats à rehausser leur compétence, tel le Programme Carrières

ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI

Introduction

Le gouvernement du Canada a manifesté, par des déclarations successives, sa ferme intention de fournir aux groupes minoritaires—les francophones, les femmes, les autochtones et les handicapés—l'occasion de faire carrière dans la Fonction publique. Le présent chapitre est consacré à l'examen de la situation des femmes, des autochtones et des handicapés en matière d'emploi. En 1972, le Cabinet a ordonné aux ministères, pour la première fois, de prendre des mesures visant à favoriser la nomination et la promotion d'un plus grand nombre de femmes à des postes de niveau intermédiaire ou supérieur. En 1978, on a assisté à la publication de lignes de conduite visant à améliorer le taux de participation des autochtones et des handicapés. À l'heure actuelle, cependant, on trouverait peu de personnes qui soient disposées à affirmer que ces politiques ont été ou seront couronnées d'un grand succès.

Depuis qu'on a établi ces politiques, les attitudes traditionnelles, les stéréotypes et la discrimination manifeste ont beaucoup diminué. Toutefois, le système est encore hérissé de sérieux obstacles—conception du travail et des emplois, méthodes de recrutement et de sélection, caractère rigide de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en ce qui a trait au principe du mérite—qui entravent sensiblement le progrès. Ajoutons à ces difficultés les efforts mal orientés qui sapent la volonté des fonctionnaires aux- quels on impute la responsabilité des résultats. Par exemple, il y a une limite à ce qu'on peut accomplir en poussant les gestionnaires à faire des nominations au sein des groupes désignés, dont les membres doivent généralement améliorer leurs qualités. Il faut

est cependant essentiel d'empêcher la création de ghettos professionnels, ministériels ou régionaux.

Dans le passé, la Fonction publique fédérale s'est enrichie de fonctionnaires dont la carrière a évolué dans divers organismes gouvernementaux et qui ont acquis de l'expérience dans diverses régions du pays. C'est en favorisant, dans les limites du raisonnable, l'accès des fonctionnaires à toute la gamme d'emplois et de carrières qu'offre la Fonction publique, selon leurs capacités manifestes, leurs aptitudes virtuelles et leur esprit d'entreprise, qu'on servira le mieux les intérêts de la Fonction publique.

Pareille mobilité est fonction d'une large publication des postes vacants, des concours publics et des offres de stimulants concrets visant à encourager les fonctionnaires à acquérir une expérience variée et propre à renforcer la Fonction publique. Les méthodes de gestion du personnel doivent répondre à toute la gamme des aspirations des fonctionnaires, à partir du désir de poursuivre une carrière dans un même emploi jusqu'à l'ambition d'atteindre le sommet de l'échelle. On accroîtra ainsi l'efficacité des programmes d'action.

Toutes nos recommandations visent à équilibrer d'une part le besoin d'assurer l'uniformité des politiques de gestion du personnel et, d'autre part, la nécessité impérieuse d'en diversifier l'application. Les gestionnaires et les représentants des employés devront user de beaucoup d'ingéniosité pour concevoir des méthodes d'emploi appropriées aux diverses tâches de la Fonction publique, qui vont de la garde d'un phare sur une île éloignée à la création de nouveaux marchés pour les produits canadiens en passant par l'application des lois nationales visant la protection du consommateur. Les méthodes de gestion du personnel doivent s'adapter aux caractéristiques particulières des organismes qui composent la Fonction publique du Canada.

A mesure que les modes de gestion du personnel deviendront plus étroitement adaptés aux divers besoins, une tendance naturelle se dessinera vers l'avancement des carrières dans un même organisme, un même emploi ou un même lieu. Cela découle simplement en partie du fait que bon nombre de fonctionnaires poursuivent toute leur carrière dans le même ministère, dans le même métier et au même endroit. La fierté qu'éprouve le fonctionnaire à s'identifier, au fil des ans, aux réalisations professionnelles de l'organisme qui l'emploie présente assurément un avantage. Il d'absolue nécessité.

des ministères et des régions ne doit être restreinte qu'en cas la gestion à une combinaison de besoins des groupes professionnels, exigences ministérielles. L'important, c'est que la liberté d'adapter professionnel limitera l'adaptabilité des méthodes d'emploi aux cas encore, la nécessité d'une gestion cohérente d'un groupe être modifiée en fonction des caractéristiques régionales. En d'autre politique. Dans d'autres, la politique normale du ministère devra ces de travail d'un ministère détermineront l'orientation de la résoudre à certains compromis. Dans certains cas, les exigences d'emploi doivent varier à l'avenant. Il faudra naturellement se fonction dans l'organisme et lieu géographique—, les méthodes varient dans trois secteurs primordiaux—groupe professionnel, En somme, puisque les exigences de la Fonction publique

que les politiques et systèmes de soutien touchant le personnel soient adaptés aux besoins des régions et conçus de façon à favoriser la sélection de personnes manifestement sensibles aux questions locales, et que les gestionnaires régionaux aient une grande influence dans la conception des systèmes touchant le personnel.

Selon l'appui de personnel spécialisé dont les gestionnaires peuvent disposer sur place, les méthodes de gestion du personnel doivent également varier. S'il y a sur place un agent du personnel qui ait accès à des renseignements sûrs concernant les antécédents des candidats, le gestionnaire peut recourir à une méthode de sélection différente de celle qu'il emploierait s'il était seul. Un régime de gestion du personnel conçu sans égard aux circonstances que nous venons de décrire n'assurera pas l'appui nécessaire aux entreprises locales ou régionales du gouvernement fédéral. Nous recommandons donc

besoins, dans le cadre d'une politique et de méthodes d'emploi communes à tous les services de la Fonction publique pour les groupes professionnels particuliers.

La troisième considération qui doit déterminer le type de méthode de dotation requis, c'est la situation géographique du poste. Dans notre document de travail, nous avons souligné que l'éloignement des lieux de travail dans le Nord aggrave les difficultés créées par un système qui ne tient pas compte du milieu de travail et de vie particulier à chacune des régions du pays. En l'absence d'une politique efficace d'emploi dans le Grand Nord, des politiques de logement qui favorisent les non-résidents en affectation dans cette région et des programmes conçus pour intégrer les autochtones à la Fonction publique ont fait naître des tensions aiguës. Le Nord n'est d'ailleurs qu'un exemple des régions où il y aurait avantage à offrir des possibilités de carrière aux Canadiens qui comprennent leur milieu et qui désirent s'engager dans une longue carrière au service de leur collectivité.

Les méthodes de gestion du personnel dans une région doivent être fonction de la localité desservie. Bien qu'il soit essentiel que tous ceux qui traitent avec le public soient sensibles aux questions locales, certains endroits à fort caractère régional exigent une perception encore plus aiguë des us et coutumes de la collectivité. Pour les postes situés à de tels endroits, une sensibilité manifeste aux particularités de la région et à ses problèmes doit devenir un facteur essentiel de sélection.

Plus forte est la proportion des gens d'une région employés dans l'Administration fédérale, plus il devient important que les fonctionnaires y soient traités uniformément, peu importe le ministère qui les emploie. Cela est particulièrement vrai dans les endroits isolés, où le ressentiment causé par quelque inégalité de traitement envenime l'atmosphère et nuit sensiblement au rendement des employés.

La composition de la main-d'œuvre locale et les possibilités d'emploi offertes aux habitants du lieu varient d'un endroit à un autre. Les méthodes d'emploi doivent également différer en fonction de la disponibilité de personnel local possédant les aptitudes nécessaires. Certains endroits, dont l'Île-de-Sable, Bull Harbour et Alert, sont fondamentalement des installations du gouvernement fédéral près desquelles ne vit aucune collectivité où il serait possible de puiser du personnel.

que les méthodes de gestion du personnel soient conçues en fonction des exigences particulières des divers groupes professionnels de la Fonction publique.

La gestion du personnel doit aussi pouvoir s'adapter à une autre orientation. Les ministères et organismes de la Fonction publique fédérale sont aussi hétérogènes que les activités du gouvernement: prestation de services sociaux, direction de la recherche, développement de l'économie, appui aux grands réseaux de transport et de communications, réglementation du commerce, prestation des services de santé, collecte et distribution des fonds. La dotation en personnel pour un bon nombre de ces activités a une répercussion immédiate sur la sécurité et le bien-être des Canadiens. Les exemples particuliers qu'on trouvera dans notre document de travail illustrent le peu de pertinence de nos politiques et méthodes de dotation courantes par rapport au large éventail des compétences et des qualités nécessaires à l'exercice de ces multiples fonctions. Le service au public ne doit pas être entravé par l'impuissance des systèmes de placement à fournir le personnel compétent là où on en a besoin et quand on en a besoin.

Les méthodes de gestion du personnel doivent s'adapter aux exigences de travail du ministère: ce n'est pas au ministère qu'incombe l'obligation de s'adapter à un appareil de règles monolithiques. Lorsqu'ils pourvoient à des postes, il se peut que les gestionnaires doivent veiller à la formation et au perfectionnement des employés doués d'aptitudes particulières pour l'exercice de certaines fonctions spécialisées: les contrôleurs du trafic aérien, par exemple. Dans d'autres cas, la source de personnel peut se trouver dans tel ou tel secteur de la société canadienne: par exemple, la communauté culturelle, les services de promotion des voyages ou l'industrie pétrolière. Un ministère fédéral occupé à décentraliser ses opérations ou à réduire son effectif peut avoir à prendre des mesures spéciales pour placer ailleurs ou recycler son personnel excédentaire. Pour certaines fonctions, il conviendra d'engager des personnes qui se proposent de faire carrière dans la Fonction publique. Dans d'autres cas, il s'agira de pourvoir à un seul poste, à titre permanent ou temporaire. Les méthodes de gestion du personnel doivent aussi tenir compte de la nature de l'organisme et du genre de personnel qu'il requiert. Nous recommandons donc

que les ministères et organismes soient autorisés à établir des politiques et des méthodes d'emploi conformes à leurs

et ont vu leur rendement évalué selon différents critères. Cette expérience influe sur la façon dont ils prévoient être jugés dans la

Fonction publique.

Les hommes de métier, par exemple, sont habitués à voir leur licence considérée comme la preuve que leur compétence technique atteint un niveau reconnu. Par contraste, les membres du personnel recrutés dans le secteur de l'enseignement sont habitués à une méthode d'évaluation périodique rigoureuse, qui comprend fréquemment une évaluation par leurs collègues aussi bien que par leurs supérieurs. La Fonction publique fédérale a déjà adopté une méthode semblable pour les scientifiques de la recherche.

Nous croyons que de cette adaptation des méthodes d'emploi aux usages d'un secteur professionnel donné devrait être une règle plutôt qu'une exception durablement acquise, comme c'est habituellement le cas aujourd'hui. Les organismes d'autres secteurs ont appliqué ces méthodes avec succès et la Fonction publique aurait avantage à adopter, pour les postes dont les titulaires sont recrutés hors de ses rangs, le meilleur usage des secteurs professionnels qu'elle explore.

La politique de mutation ne répond pas, elle non plus, aux besoins particuliers de tel ou tel groupe professionnel. La politique de la C.F.P. ne fait aucune distinction entre les mutations aux postes dont le traitement maximum est identique, indépendamment des changements de tâches qui en découlent ou des motifs de la mutation. Une telle politique globale fait abstraction des circonstances diverses dans lesquelles s'insère la mutation et des effets de la mutation sur l'emploi choisi ainsi que sur ceux qui ne le sont pas. Une mutation de perfectionnement d'un groupe professionnel à un autre, avec possibilité d'avancement, a des répercussions fort différentes (sur la personne mutée, sur les personnes qui n'ont pas l'occasion de l'être et sur le gestionnaire intéressé) de celles d'une mutation interne qui porte sur des tâches identiques dans le même organisme et au même endroit. Malgré tout, la politique des mutations traite les deux situations de façon identique, tout comme d'autres mesures administratives dont la nature et les conséquences pour les employés diffèrent.

Il est évident que les méthodes d'emploi doivent répondre aux exigences particulières des divers groupes professionnels et de la gamme des activités qu'englobent ces groupes professionnels. Nous recommandons

Les membres du personnel recrutés dans le secteur privé ont été assujettis à des méthodes d'appréciation différentes entre elles

conviction. logique exige que les méthodes de sélection donnent corps à cette doit tenir compte de leur aptitude à avancer dans la carrière, la semble le cas, que la sélection des candidats aux postes de gestion écludant le système. S'il est généralement reconnu, comme ce bilités. On ne peut donc retenir ce facteur de sélection qu'en tion l'aptitude d'un candidat à assumer de plus grandes responsa-déterminés, il serait illégal de considérer comme facteur de sélection L.E.F.P. exigeant que les nominations soient faites à des postes prise en considération pour la sélection des gestionnaires, mais la Dans le secteur privé, l'aptitude à l'avancement est communément en ligne de compte pour les promotions en vertu de la L.E.F.P. ment un facteur de sélection pour certains métiers, elle n'entre pas un poste. Bien que l'ancienneté, par exemple, constitue normale-la nécessité de les adapter aux méthodes d'emploi particulières à Une autre raison de varier les facteurs de sélection réside dans ment.

opposition aux exigences approchées, qu'ils sont traités équitable-leur compétence à la lumière des exigences réelles d'un poste, par saurait dire des employés qui n'ont pas l'occasion de démontrer compétent dont ils ont besoin. En ce qui concerne l'équité, on ne gestionnaires de la Fonction publique à recruter le personnel de force, et cette pratique n'est guère de nature à aider les au principe de l'uniformité, mais c'est l'uniformité de la camisole postes d'un groupe professionnel donné peut sembler une adhésion pondérés pour établir le mérite comparé des candidats à tous les ment. L'emploi fréquent de facteurs de sélection uniformément tentes, et ne permet pas de traiter employés et candidats équitable-besoin qu'ont les gestionnaires de recruter des personnes compét-principe a produit un régime de dotation qui ne répond pas au objectif louable. En pratique, cependant, l'application servile du employés. En théorie, l'uniformité de traitement peut être un l'adhésion stricte au principe du traitement uniforme de tous les L'une des raisons de la rigidité du régime de dotation est candidature.

des postes aussi dissemblables et, d'autre part, les conditions de ils terminent leurs études secondaires supérieures. Malgré tout, le système de dotation en personnel ne fait aucune distinction, ni dans sa conception, ni dans son application, entre les candidats à

Nous avons amplement de preuves qu'il faut tenir compte des différences qui existent parmi les 74 groupes professionnels de la Fonction publique, et même parmi les postes classés dans une même catégorie ou à un même niveau. Par exemple, les agents de douane des bureaux frontaliers du Canada et les conseillers en placement sont tous classés à des niveaux de débutants dans le groupe de l'administration des programmes. Cependant, les fonctions de leurs postes diffèrent considérablement, tout comme la façon d'acquiescer les connaissances et qualités requises pour concourir en vue de l'obtention de ces postes. Les candidats aux postes d'agents de douanes font normalement déjà partie de l'effectif des services de la douane, tandis que les conseillers en placement sont souvent recrutés soit dans d'autres organismes, soit au moment où

ment.

des d'appréciation, les mutations, la formation et le perfectionnement.

applicables au stage probatoire, la mise en disponibilité, les méthodes de recherches, le processus de sélection, les procédures de sélection, le champ de varier comprennent les critères de sélection, le même genre dans d'autres secteurs. Les éléments du régime d'emploi du personnel normalement appliquées aux emplois de diversité des sources de personnel qualifié et les méthodes de varier en fonction du groupe professionnel, étant donné la diversité des sources de personnel qualifié et les méthodes de varier en fonction de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique doivent relever de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Dans le même ordre d'idées, les éléments qui sont en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, qui est conçue en fonction des groupes professionnels, il est courant de diversifier, selon le groupe professionnel qu'elles visent, certaines méthodes de gestion du personnel auxquelles on a recours en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Comme corollaire direct de la structure des négociations collectives, qui est conçue en fonction des groupes professionnels, il est courant de diversifier, selon le groupe professionnel qu'elles visent, certaines méthodes de gestion du personnel auxquelles on a recours en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Dans le même ordre d'idées, les éléments qui

Le Comité a en outre examiné le besoin, à l'intérieur de ce loi-cadre et de cette politique cohérente, de diversifier les méthodes de gestion du personnel dans trois secteurs principaux: a) les groupes professionnels, b) les fonctions d'organisation et c) le lieu de travail.

équitable de ses employés et des candidats à l'emploi.

ressources humaines de la Fonction publique et le traitement publique afin d'assurer la gestion compétente et économique des cohérente qui s'appliquent obligatoirement à toute la Fonction publique. Il doit exister une loi-cadre et une politique ser la *méthode*. Il doit exister une loi-cadre et une politique comme c'est le cas à l'heure actuelle, dans l'intention de normaliser la *méthode*. Il doit exister une loi-cadre et une politique être restreints quand l'uniformité du *résultat* l'exige et non,

à discrétion les règles et règlements: non, leurs pouvoirs doivent

Cela ne veut pas dire que les gestionnaires puissent interpréter particuliers et aux personnes dont ils assurent la gestion. pour adapter des méthodes d'emploi innovatrices aux organismes gestion des ressources humaines, ils doivent avoir toute latitude naux. Si les gestionnaires doivent être tenus responsables de leur diverses exigences des ministères et de répondre aux besoins régionaux. Si les gestionnaires de gestion du personnel accordées aux aussi d'établir des méthodes de gestion ou la profession, et qui permette procédé en usage dans le métier ou la profession, et qui permette la gestion des groupes professionnels selon le meilleur pour éliminer ces restrictions. Une nouvelle loi s'impose, qui trictions qui en limitent la souplesse. Il y a donc lieu de la modifier mérite, que la loi actuelle contient intrinsèquement certaines restrictions qui en limitent la souplesse. Il y a donc lieu de la modifier Nous avons constaté, au cours de l'étude sur le principe du cadres de gestion à tel ou tel niveau plutôt qu'à tel ou tel poste.

de dotation pour divers groupes, par exemple en nommant les cours. La Commission cherche aussi à établir de nouvelles méthodes même occasion, elle s'est attachée à clarifier les règlements obs- réclame ou qui sont, purement et simplement, superflus. Par la qui restreignent la liberté d'action que toute gestion efficace éliminer les règlements qui sont inutiles à l'application de la Loi, ministères et des agents négociateurs, la C.F.P. a commencé à loi actuelle autorise. En consultation avec les représentants des du personnel et elle a pris dans ce sens certaines mesures que la nécessité d'une plus grande souplesse dans les méthodes de gestion La Commission de la Fonction publique a déjà reconnu la

nisme et du lieu de travail.

fonction des groupes professionnels du ministère ou de l'orga- que les lois permettent de varier les méthodes d'emploi en

Les méthodes de gestion du personnel doivent varier en fonction des caractéristiques particulières des divers organismes, professions et lieux géographiques. Les gestionnaires, les spécialistes en gestion du personnel, les employés et leurs représentants doivent collaborer à la création de méthodes d'emploi qui satisfassent ces besoins différents. Par conséquent, nous recommandons

Le régime de gestion du personnel. L'excessive rigidité des méthodes fait grimper les coûts directs du vacants qui en résultent réduisent l'efficacité des services, et besoins par un seul système ne satisfait personne. Les postes

POUR UNE GESTION SOUPLE DU PERSONNEL

Les ministères et organismes gouvernementaux assurent au public un large éventail de services, non seulement dans les petites villes et dans les grandes, mais aussi à nos postes les plus reculés et dans de nombreux pays du monde. Pour accomplir ces tâches, la Fonction publique fait appel à des membres de tous les groupes professionnels du pays, quoique certaines fonctions lui soient particulières. Cependant, la Fonction publique a toujours conçu ses régimes de gestion à la manière d'une institution monolithique. Environ 280 000 fonctionnaires sont régis par des lois, règlements, politiques et méthodes qui ne font aucune distinction entre les membres de 74 groupes professionnels.

Bien qu'il soit essentiel d'avoir une loi-cadre et une politique cohérente pour toute la Fonction publique, établies l'une et l'autre sur une conception commune de la gestion, les méthodes de gestion du personnel doivent s'adapter aux réalités qui façonnent le milieu de travail.

Le système actuel favorise par-dessus tout la conformité aux méthodes dont l'objet est d'empêcher que toute mesure prise en vue de pourvoir à un poste de la Fonction publique fédérale ne contrarie le principe du mérite. Fait étonnant, même cette réglementation paralysante ne porte pas davantage les employés à croire qu'ils aient été choisis en fonction de leur mérite.

Le régime établi sur le principe du mérite, tel que l'appliquent les méthodes d'emploi normalisées, ne fait aucune distinction entre les exigences particulières aux divers emplois, organismes et régions qu'englobe la Fonction publique. Il est évident qu'une orientation différente s'impose. Une fonction publique homogène n'est qu'une illusion destructive. Tenter de satisfaire tous les

Une étude parlementaire sérieuse du rapport annuel de la C.F.P. accroîtrait l'efficacité de cet organisme. En l'absence d'une réunion parlementaire régulière pour l'étude du rapport, un bon moyen de contrôle, ce sont les conditions de la délégation d'autorité de la C.F.P. aux ministères. Le point de contrôle principal, pour ce qui est de la conformité au principe du mérite, ne doit plus dépendre des rapports entre l'organisme central et les ministères, réglementés par des accords, mais bien des relations entre le Parlement et la C.F.P. En fait, les commissaires de la Fonction publique ont demandé qu'un comité parlementaire étudie la soumission au principe du mérite, comme l'ont fait les commissaires antérieurs. Nous recommandons donc

l'établissement d'un comité parlementaire pour étudier les rapports de la Commission de la Fonction publique, étude qui fournirait des renseignements complets sur les politiques de gestion du personnel de toute la Fonction publique et des ministères et sur les résultats réels, en ce qui concerne leur conformité au principe du mérite et aux principes qui, selon la Loi, peuvent servir de complément au principe du mérite.

cité et d'équité en tant que principes complémentaires du mérite; et

que ces principes soient incorporés dans le préambule de la Loi.

Protection du principe du mérite

Les commissions des fonctions publiques ont normalement au moins le droit de réviser les sélections ou de rendre des décisions, soit en réponse à un appel interjeté par un employé, soit de leur propre chef, et le pouvoir d'annuler une mesure prise si le principe du mérite n'a pas été respecté. Dans le système canadien, la C.F.P. protège aussi le principe du mérite en le définissant et en exerçant directement un droit de regard sur les nominations. En conséquence, la C.F.P. s'occupe directement du recrutement au sein ou en dehors de la Fonction publique. Bien que les ministères procèdent, par voie de délégation, à la majeure partie de la dotation interne, la C.F.P. surveille l'application du principe du mérite en recommandant l'adoption des règlements, en établissant des politiques et des méthodes et en vérifiant les activités du ministère en question. La C.F.P. introduit également des mesures correctives en appuyant les efforts d'amélioration des ministères et en modifiant les conditions de renouvellement de la délégation. Le rapport annuel de la C.F.P. est déposé au Parlement, mais on en discute rarement le contenu: généralement, il s'agit de renseignements statistiques sur la dotation dans toute la Fonction publique, en plus de commentaires des commissaires concernant les progrès accomplis et les questions d'intérêt courant.

Aussi longtemps que la dotation en personnel se fera selon le principe du mérite, nous aurons besoin d'un agent du Parlement indépendant et responsable de la protection du mérite. Ceux qui sont le plus vulnérables aux pressions exercées sur eux pour qu'ils mitigent le principe du mérite ont expliqué que la seule possibilité d'une censure de la part de la C.F.P. exerce une forte influence dissuasive. Le Comité spécial en a conclu qu'il faut continuer à donner à un établissement fort et indépendant la responsabilité de la protection du mérite. Nous recommandons donc

que la Commission de la Fonction publique continue à représenter le Parlement pour faire observer le principe du mérite.

que, dans la Loi, figurent les principes de sensibilité aux besoins, d'égalité d'accès à l'emploi, de rendement, d'effica-

gestion du personnel. Nous recommandons donc de même que le principe du mérite, devraient continuer de régir la La Loi devrait souligner de manière explicite les principes qui, ment et non les privilèges revendiqués par les employés.

mentionnées plus haut reflètent les droits conférés par le Parlement et non les privilèges revendiqués par les employés. La Loi devrait souligner de manière explicite les principes qui, pas trop protéger les intérêts des employés au détriment des exigences du service, mais il faut reconnaître que les dispositions possibilités de carrière d'un autre. Nous pensons aussi qu'il ne faut employés dans certains cas où la mutation d'un employé nuit aux possibilités de promotion, ils s'attendent qu'on institue des concours pour les mutations et la formation. Les employés ont le droit d'appel en ce qui concerne les décisions relatives aux nominations. Une récente décision de la cour a confirmé le droit d'appel des possibilités de promotion, ils s'attendent qu'on institue des concours pour tout emploi offrant des possibilités de carrière. En plus des possibilités de promotion, ils s'attendent qu'on institue des concours pour préséance aux employés en place. Cette disposition a amené certains employés à penser qu'ils ont le droit d'être considérés pour valeur de la promotion à l'intérieur d'un organisme en donnant La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique reconnaît la

Mérite et employés

sur le mérite. et certains autres principes devront pondérer l'opinion du puriste du pays. Il faut accepter le fait que des considérations d'efficacité absolu ne sera satisfait que si l'on établit des concours à l'échelle limite, le puriste qui insiste pour considérer le mérite dans son sens considération importante dans l'organisation d'un concours. A la cause). Le bon sens nous dit toutefois que le coût constitue une lignes directrices sur les zones de concours en sont peut-être la mais les ministères ne voient pas tous les candidats disponibles (les suivant: le mérite suppose la sélection du meilleur candidat en lice, mérite n'est pas respecté. A leur avis, on peut le voir dans le fait Certains employés se sont dits convaincus que le principe du gouvernements. ger en même temps que le principe du mérite l'objectif d'une faire. Il faut reconnaître comme une autre considération à envisa-

consacreront volontiers leur énergie à la poursuite de ce but. Les fonctionnaires actuels méritent également une explication honnête du traitement particulier qui sera accordé à certains groupes désignés et des conséquences probables de ces mesures sur leur propre carrière.

Mérite et gestion efficace

Le principe du mérite a toujours été appliqué et doit toujours être considéré comme un moyen d'assurer que seules des personnes compétentes seront nommées à la Fonction publique. En tant que tel, le principe du mérite devrait servir au mieux les intérêts de la gestion. Toutefois, la conviction que le système du mérite lie les mains des gestionnaires qui visent à la bonne gestion de leur personnel est fermement ancrée. En fait, le mandat du Comité spécial fait état du besoin d'instaurer un système de gestion du personnel plus efficace et qui tienne compte des exigences d'exploitation des ministères et de la nécessité de fournir au public un service fécond et efficace. Cela laisse entendre que le mérite, dans son application actuelle, limite indûment la gestion. Il va de soi que cette opinion est renforcée par l'argument, invoqué périodiquement, selon lequel certains organismes devraient être exemptés de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, parce que le régime du mérite les assujettit à des contraintes qui entravent leur travail de gestion.

Il est vrai que le principe du mérite impose certaines contraintes, mais ces critiques visent les imperfections du système et non le principe lui-même. L'application du principe du mérite devrait contribuer à assurer le traitement équitable des employés. Il devrait aussi être conçu de façon à permettre aux gestionnaires une certaine liberté d'action en ce qui concerne l'affectation de leur personnel selon les exigences changeantes des programmes et les variations du volume de travail, sans empêcher pour autant sur les droits des employés. Le principe du mérite devrait être assez largement interprété pour permettre de planifier le recrutement du personnel et de prendre des mesures à cet égard, afin de répondre aux exigences futures du service, tout en respectant l'obligation de traiter équitablement les employés.

De toute évidence, il est possible d'adapter le système du mérite aux besoins de la gestion. En fait, il est très important de le

Toute mesure qui entraîne virtuellement l'inégalité d'accès à l'emploi pour ceux qui ne sont pas traités de façon particulière causera forcément des tensions. Nous pensons toutefois qu'il y a moins de risque à établir des dispositions explicites pour surseoir au principe du mérite tel que nous le connaissons qu'il n'y en aurait à contraindre les gestionnaires à mépriser les règles actuelles pour nommer à la Fonction publique les personnes qui n'ont jamais eu l'instruction ou l'expérience nécessaires pour travailler à tous les niveaux de responsabilité. En effet, le Parlement a déjà reconnu, dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, la nécessité d'établir des mesures spéciales pour réparer les inégalités. Il faut insister sur le fait que des mesures spéciales constituent une réponse extraordinaire à des circonstances extraordinaires. En ce qui concerne le mérite, un précédent a été établi par la décision d'accorder la préférence aux anciens combattants, une mesure appropriée aux circonstances de l'après-guerre. Mais la situation a changé. Les femmes ne sont pas encore représentées proportionnellement à leur nombre. Néanmoins, il existe, dans la Fonction publique ou à l'extérieur, des femmes de compétence et d'aptitudes reconnues qui pourraient se perfectionner davantage. Par exemple, certaines employées du groupe du Soutien Administratif sont assez compétentes pour obtenir de l'avancement. Il y a peu de femmes dans la catégorie SX, mais à maints niveaux inférieurs, celles qui ont l'aptitude voulue pour se perfectionner rapidement sont de plus en plus nombreuses. Des organismes féminins actifs ont établi des listes d'employées compétentes dans un certain nombre de domaines qui seraient prêtes à servir dans la Fonction publique. La méthode destinée à attirer et à faire avancer les femmes dans la Fonction publique est donc différente de celle qu'on emploie pour recruter des autochtones dont les aptitudes constituent des éléments de mérite pour certains emplois, mais qui ont besoin d'une formation considérable pour les préparer à d'autres fonctions. Ce qu'on entend ici, c'est que le principe du mérite peut et devrait être suspendu temporairement en faveur d'une disposition parallèle concernant le traitement particulier des membres de groupes désignés afin d'entériner tout à fait l'égalité d'accès à l'emploi. Une telle reconnaissance explicite est essentielle à l'obtention de l'appui des gestionnaires de la Fonction publique. Si les systèmes en place ne leur lient pas les mains, s'ils peuvent librement créer des possibilités d'emploi équitables dans la Fonction publique pour les Canadiens de tous les secteurs de la société, ils

La loi et les systèmes relatifs à la gestion du personnel doivent refléter, non contrarier la politique du gouvernement concernant l'emploi dans la Fonction publique fédérale. Si le but à atteindre est une Fonction publique représentative de la société canadienne, il faudra accompagner le principe du mérite de la reconnaissance explicite du besoin de traiter de manière particulière certains groupes désignés dont les membres sont censément désavantagés en ce qui concerne l'accès à l'emploi dans la Fonction publique. La structure de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique doit permettre d'y incorporer les politiques gouvernementales. Sinon, le gestionnaire fera face, comme par le passé, à une alternative stérile: ou appliquer la politique gouvernementale, ou violer la Loi.

On pense généralement que le mérite devrait assurer à chacun l'égalité d'accès à l'emploi sans distinction de race, de religion, d'âge, de sexe ou d'état civil. Cependant, on a beaucoup débattu pendant un certain nombre d'années la question de savoir si le principe du mérite permet le traitement particulier des membres des groupes dont la représentation dans la Fonction publique est numériquement faible. Les responsables des progrès dans l'application de la politique du bilinguisme, par exemple, reconnaissent qu'il a été nécessaire de modifier l'interprétation rigide du principe du mérite. Les services de sélection ont été débordés à cause du recrutement dynamique de Canadiens d'expression française. On a jugé nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que les fonctionnaires de carrière anglophones aient des possibilités d'avancement. Ainsi, le Gouverneur en conseil a émis un décret d'exclusion afin de suspendre les exigences linguistiques du processus de sélection pour des postes bilingues jusqu'à la formation du candidat reçu. En somme, les progrès ont été difficiles et lents. Il faut envisager les faits tels qu'ils sont: si l'on veut atteindre plus rapidement les buts relatifs à la participation, il faudra modifier le mode d'application du principe du mérite.

Mérite et traitement particulier des groupes désignés

secteur privé, mais encore, dans une mesure plus restreinte, certaines parties de la Fonction publique ont établi un haut standard de relations avec le public, on ne peut qu'en conclure que les autres secteurs peuvent, eux aussi, y atteindre.

L'analyse qui suit traite des considérations sur lesquelles devrait se fonder toute décision relative non seulement au principe du mérite, mais aussi aux principes d'appoint à inclure dans la Loi.

Mérite et service au public

Les conclusions qu'a tirées un récent groupe de travail sur la sensibilité aux besoins du public ont simplement renforcé une conviction courante des Canadiens: les fonctionnaires ne font généralement pas d'efforts particuliers pour répondre aux besoins des citoyens. La prestation de services rapides, courtois et éclairés ne seront de règle dans un organisme que si ces tâches sont assez solidement imbriquées dans le système de valeurs de cet organisme pour que l'emploi et l'avancement professionnel en dépendent. Nous avons trouvé des exemples, dans les secteurs public et privé, de systèmes relatifs au personnel expressément conçus pour aiguïser la sensibilité des employés à l'importance du service aux clients. Dans ces cas, la capacité manifeste de traiter efficacement avec le public constitue un facteur important du processus de sélection.

La sensibilité aux besoins du public doit devenir un caractère distinctif de la Fonction publique; elle devrait constituer un élément explicite du principe du mérite. De plus, la sensibilité aux besoins des groupes de clients particuliers devrait faire partie des normes de sélection et d'évaluation du rendement. Les programmes de formation devraient comprendre les objectifs particuliers visant à rendre la Fonction publique sensible aux besoins du public. Ceux qui veulent accéder à des postes de responsabilité dans la Fonction publique doivent reconnaître le besoin de bien comprendre le caractère économique, social et géographique du Canada.

Certains peuvent penser que c'est se proposer une tâche redoutable, sinon impossible, que de vouloir parvenir à une situation où presque chaque fois qu'une personne communiquera avec un fonctionnaire fédéral, elle se sentira fière ou du moins satisfaite de la haute qualité de la Fonction publique. Sans doute est-ce une tâche immense, mais c'est une raison de plus pour s'y attaquer. Il faut établir de bonnes relations avec le public, et ce, en recourant à la même méthode judicieuse et dynamique qui a produit les normes élevées qu'ont atteintes non seulement bien des parties du

mandations qui figurent à la section «Gestion souple du personnel» prévoient que la dotation, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, s'adaptera aux exigences de tous les ministères et organismes assujettis à la Loi.

Le principe du mérite constitue une base logique sur laquelle on peut appuyer les méthodes de dotation de la Fonction publique. Les personnes qui pourraient appliquer nos recommandations devraient être chargées d'analyser la nature de tous les organismes du gouvernement fédéral afin de déterminer ceux d'entre eux où la sélection devrait se faire en fonction du mérite conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et dont les employés devraient jouir des droits que comporte une nomination de ce genre.

Un organisme qui, antérieurement, aurait été exempté des dispositions de la L.E.F.P. et qui, par suite de la présente étude, y serait désormais soumis, aurait quelque raison de s'implanter d'une réglementation excessive et d'un manque de souplesse. Cette attitude pourrait se traduire en avantages réels pour le groupe entier de ministères maintenant régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Le mérite et les autres principes

Le principe du mérite n'a jamais écarté les principes connexes de bonne gestion tels que l'efficacité, l'efficacité, la sensibilité aux besoins du public, l'équité et l'égalité d'accès. En fait, certaines personnes soutiennent que ces principes sont inhérents au principe du mérite lui-même. En pratique, cependant, il a été prouvé que le mérite a été interprété d'une façon qui laisse peu de place à la reconnaissance des qualités et principes complémentaires. Le mémoire qu'a présenté la C.F.P. au Comité exprime la conviction que l'intérêt public s'étend au-delà de l'application du seul principe du mérite. En vertu de la loi actuelle, des recommandations de la C.F.P. visant l'émission de décrets d'exclusion par le Gouverneur en conseil sont souvent requises pour permettre la reconnaissance de principes autres que celui du mérite. Dans la Fonction publique, on est généralement d'accord sur le fait que les principes connexes doivent être mis en lumière dans la Loi de façon à signifier la reconnaissance explicite de ces principes par le Parlement.

Fonction publique et à ceux qui n'en sont pas membres en vue d'établir un apport accru pouvant atteindre 20 % des postes auxquels il faut pourvoir; et

que le concours soit ouvert simultanément aux membres de la Fonction publique et aux personnes qui n'en font pas partie lorsqu'il y a raison de croire qu'on ne trouvera pas un fonctionnaire suffisamment qualifié ou qu'il existe un besoin particulier d'assurer à la Fonction publique un apport de l'extérieur.

La portée de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

Si le principe du mérite constitue une base utile et pertinente pour la sélection dans certains organismes de la Fonction publique, il devrait logiquement s'appliquer à tous. La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique fournit un fondement pour uniformiser les méthodes de gestion des employés dans toute la Fonction publique au moyen de normes approuvées et, de temps à autre, révisées par le Parlement. Les petits organismes ont accès à un grand nombre de fonctionnaires intéressés à concourir pour les postes offerts. Les fonctionnaires ont plus de possibilités de concourir en vue d'avancer dans la carrière, peu importe le niveau de leur propre organisme.

Toutefois, un certain nombre d'anomalies existent à l'heure actuelle en ce qui concerne les organismes de la Fonction publique qui devraient être régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. L'étude de l'évolution de la gestion du personnel dans le présent rapport révèle des cas d'exclusion qu'on a défendus avec succès en invoquant le besoin d'attirer des spécialistes de talent, les conditions particulières d'emploi pour un poste ou le manque de souplesse de l'administration de la dotation telle qu'elle est prescrite dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. L'exclusion est habituellement accordée en raison d'une certaine circonstance particulière à un organisme, dont la direction a conclu une entente spéciale qui l'exempte des contraintes imposées par la Loi. Notre recommandation à l'effet que la direction centrale établisse les normes de gestion du personnel suppose une Fonction publique unifiée. A l'intérieur de ce cadre de travail, les recom-

que. Enfin, l'élargissement des concours publics devrait favoriser le recrutement des francophones et des femmes.

Le Comité spécial conteste l'argument selon lequel la Fonction publique fédérale est un organisme où l'on fait carrière parce que la notion de service où l'on fait carrière est l'une des principales raisons qu'on invoque pour restreindre l'accès du public aux emplois dans la Fonction publique. Le Comité ne se fait pas nécessairement l'apôtre d'un service où l'on puisse faire carrière; mais il recommande qu'on en adopte les caractéristiques, ce qui, manifestement, améliorera la qualité de la gestion. Ainsi, tout en acceptant la théorie de la promotion professionnelle à l'intérieur de la Fonction publique, il ne voit rien d'illogique dans le fait d'engager un plus grand nombre de personnes qu'à l'heure actuelle à des niveaux autres que ceux qui sont actuellement reconnus comme niveaux d'admission: en fait, il trouve de bonnes raisons de recommander cette pratique.

Il y aurait certes des avantages marqués à appliquer largement cette pratique; mais le plus grand avantage, ce serait celui qui résulterait du fait que des fonctionnaires des cadres administratifs, techniques et professionnels seraient nommés à des postes dont les titulaires ne sont pas membres des unités de négociation. Dans tous les cas, sauf dans des circonstances exceptionnelles, l'emploi dans la Fonction publique est limité aux citoyens canadiens. Les immigrants reçus et les fonctionnaires ont tout à tour critiqué la nature discriminatoire de cette disposition de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Etant donné que le gouvernement fédéral encourage les employeurs du secteur privé à engager des néo-Canadiens, il semblerait logique que les concours publics soient ouverts aux immigrants reçus. En conséquence, nous recommandons

que les personnes ayant le statut de résidents permanents du Canada soient admises à concourir sur la même base que les citoyens canadiens;

que l'on considère en premier lieu les aptitudes des fonctionnaires pour les promotions à des postes dont les titulaires font partie des unités de négociation;

que les concours pour des postes exclus de la négociation soient ouverts simultanément à ceux qui font partie de la

rieur quittent chaque année la Fonction publique pour s'employer ailleurs; mais beaucoup moins d'employés à peine compétents suivent cet exemple. Ainsi, il se produit forcément une baisse de la norme globale durant une période de mises en disponibilité massives, par suite de la priorité accordée au réengagement de l'employé «moins méritant» mis en disponibilité. Si la plupart des nominations se font parmi les employés en disponibilité, il y a peu de chance de hausser la qualité de la Fonction publique.

L'efficacité du service commande impérieusement que la Loi ne soit pas considérée ou interprétée comme accordant aux employés une préférence virtuellement absolue en ce qui concerne les nominations. Il y a un certain avantage à ce que les fonctionnaires passent une épreuve de concurrence avec les candidats de l'extérieur. Le fonctionnaire bénéficie déjà d'un avantage sur les gens du dehors: il possède les connaissances et l'expérience acquises à son poste dans la Fonction publique. Dans les cas où des concours récents ou l'évaluation de la disponibilité de personnel spécialisé au sein de la Fonction publique mettent en doute la possibilité de trouver une personne hautement qualifiée dans les rangs, la recherche doit se poursuivre simultanément auprès des fonctionnaires et des candidats de l'extérieur.

Il y a aussi un certain avantage à injecter du sang nouveau dans la Fonction publique pour la sensibiliser à ce qui se passe dans d'autres secteurs. Il y a beaucoup à attendre d'une nouvelle façon d'aborder les problèmes, d'une nouvelle optique, d'un nouvel éclairage de la pensée. De plus, il y a des cas où des candidats infiniment mieux outillés sont disponibles à l'extérieur de la Fonction publique. Il semble raisonnable que certaines de ces personnes, vu leur compétence supérieure, soient admissibles à la Fonction publique. Il existe aussi certains organismes qui ont besoin d'un personnel nettement identifié à toute la gamme d'intérêts des collectivités qu'ils servent. Particulièrement lorsque l'impartialité et l'équilibre à maintenir entre les intérêts en jeu sont importants, certains membres du personnel doivent être reconnus pour leur intelligence des forces en présence, une compréhension normale-ment acquise uniquement à l'emploi d'un organisme desservi par la Fonction publique, par exemple, les tribunaux administratifs qui traitent des questions concernant les relations de travail et dont le personnel doit être recruté parmi les cadres de gestion ou les membres des syndicats. Dans ces cas, on est pleinement fondé à chercher immédiatement des candidats hors de la Fonction publi-

de constituer un corps de fonctionnaires qui se consacrent à l'acquisition des connaissances et de l'expérience nécessaires et qui acceptent les conditions de travail requises pour servir le Canada à l'étranger. Dans le même ordre d'idées, la formation d'un noyau de personnes qui comptent passer au moins une période importante de leur carrière dans la Fonction publique fédérale pourrait convenir à d'autres fonctions.

Les initiatives proposées concernant l'administration des cadres de gestion en tant que ressources pour toute la Fonction publique pourraient représenter certains des avantages réels qu'apporte un service favorable à la poursuite d'une carrière. Des normes rigoureuses, une sélection par voie de concours au niveau d'admission et à des niveaux clés du groupe, la nomination à un niveau convenant à la personne, avec des programmes de formation et de perfectionnement conçus en fonction des exigences particulières au groupe, accroîtraient l'amélioration des capacités essentielles de gestion dans les cadres supérieurs.

Mise à part la question du service où l'on fait carrière, bon nombre de personnes appuient la pratique de restreindre la faculté qu'ont les gestionnaires de faire appel au public pour pourvoir à des postes. On peut prétendre qu'il y ait certains avantages à la promotion de membres de la Fonction publique: une plus grande motivation chez les employés à accroître leur compétence et une meilleure protection de l'investissement de l'organisme dans les connaissances et l'expérience de l'employé. En raison de ces avantages, certains sont d'avis que les employés devraient continuer d'avoir priorité sur les gens de l'extérieur pour les postes de carrière et que, dans les limites du possible, les fonctionnaires devraient avoir le plus de facilité possible pour concourir en vue d'obtenir les postes pour lesquels ils ont la compétence nécessaire.

Toutefois, pour la préférence accordée à un employé, il faut payer le prix. Faute de stratégies précises de perfectionnement, la méthode de sélection actuelle, qui consiste à utiliser un bref aperçu des titres du candidat à un poste déterminé, à un moment déterminé (laissant de côté les considérations de perfectionnement), combinée à une méthode de formation au petit bonheur, compromet pour le moins la qualité globale de la Fonction publique pour l'avenir. La tendance à nommer et à garder des employés qui ont tout juste un minimum de compétence et à leur refuser toute formation par la suite abaisse le degré de compétence de la Fonction publique. Un certain nombre d'employés de niveau supé-

D'autre part, dans les groupes professionnels qui se prêtent à la poursuite d'une carrière, le perfectionnement ne doit pas être laissé au hasard. Il est essentiel d'y établir des mécanismes relatifs au personnel, tels la nomination à un niveau plutôt qu'à un poste, des moyens stricts d'évaluation et des programmes rigoureux de formation et de perfectionnement. Le Service extérieur recrute depuis toujours des diplômés universitaires qui, pour suivre leur carrière, sont affectés à des postes diplomatiques ou commerciaux du Canada à l'étranger. Bien qu'on puisse entrer dans le Service extérieur ou en sortir assez facilement, on ne peut nier la nécessité

présentent. Ils ne seraient pas réalistes, cependant, de prétendre que tous les postes dans le gouvernement fédéral ouvrent la voie à une carrière, étant donné la valeur changeante des carrières et des lieux de travail. Nombreuses sont les personnes qui considèrent de plus en plus que la gestion de leur carrière ne regarde qu'elles et qu'elles doivent pouvoir accepter ou refuser à leur gré les postes qui se

le poste exige. Il ne serait pas réaliste, cependant, de prétendre que tous les postes dans le gouvernement fédéral ouvrent la voie à une carrière, étant donné la valeur changeante des carrières et des lieux de travail. Nombreuses sont les personnes qui considèrent de plus en plus que la gestion de leur carrière ne regarde qu'elles et qu'elles doivent pouvoir accepter ou refuser à leur gré les postes qui se présentent. D'autre part, dans les groupes professionnels qui se prêtent à la poursuite d'une carrière, le perfectionnement ne doit pas être laissé au hasard. Il est essentiel d'y établir des mécanismes relatifs au personnel, tels la nomination à un niveau plutôt qu'à un poste, des moyens stricts d'évaluation et des programmes rigoureux de formation et de perfectionnement. Le Service extérieur recrute depuis toujours des diplômés universitaires qui, pour suivre leur carrière, sont affectés à des postes diplomatiques ou commerciaux du Canada à l'étranger. Bien qu'on puisse entrer dans le Service extérieur ou en sortir assez facilement, on ne peut nier la nécessité

Les programmes d'apprentissage hors de la Fonction publique s'orientent généralement dans le même sens: la sélection est rigoureuse pour l'admission au programme, la période d'orientation progressive des traitements ou des salaires et exige l'examen complet de la compétence technique et de la compétence d'exécution requises pour la nomination à un poste du niveau de compagnon.

Poursuite d'une carrière dans la Fonction publique et priorité d'emploi

De plus en plus, le personnel étant en général surqualifié pour les postes disponibles, la perspective d'avancement grâce à une carrière dans la Fonction publique pousse certains candidats à accepter un premier emploi au niveau d'admission. L'un des avantages offerts à ceux qui entrent à la Fonction publique est la préférence accordée aux fonctionnaires plutôt qu'aux gens de l'extérieur en ce qui concerne le droit de concourir pour obtenir des postes plus élevés. En termes de dotation, cela signifie que, de manière générale, un concours ne peut être accessible au public s'il se trouve dans la Fonction publique une personne qui possède la moindre compétence pour occuper le poste en jeu.

Ce droit prioritaire est la seule et unique caractéristique d'un service où l'on est censé faire carrière. Mieux encore, on prétend souvent que les concours ne peuvent être plus fréquemment ouverts au public précisément parce que notre Fonction publique ouvre la voie à une carrière!

C'est induire en erreur que d'assimiler la Fonction publique canadienne à un service où l'on fait carrière, bien qu'il s'y soit trouvé de nombreux fonctionnaires compétents qui ont choisi de poursuivre leur carrière dans des postes du gouvernement fédéral où ils ont assumé des responsabilités de plus en plus grandes. Il y a certes des exemples notables d'une telle constance. Ces personnes de carrière doivent normalement leur avancement professionnel à l'orientation personnelle de quelque fonctionnaire supérieur assez perspicace pour comprendre que l'intérêt à long terme de la Fonction publique, c'est de recruter et de perfectionner les grands talents.

Un service où l'on fait vraiment carrière a, cependant, certaines caractéristiques qui n'existent pas dans notre Fonction publique. La plupart des services qui ouvrent véritablement la voie à une carrière, souvent calqués sur la pratique européenne, déterminent le mérite d'un candidat en fonction d'une gamme étendue de postes et joignent à une sélection rigoureuse, faite à diverses étapes de la carrière, des méthodes judicieuses pour former et perfectionner les employés en vue d'exigences futures, un peu comme c'est le cas pour nos programmes d'affectation de perfectionnement et de stagiaires en administration, qui sont offerts à des groupes restreints de fonctionnaires.

tion du mérite qui inspireront confiance aux employés; ainsi ils se sentiront traités de façon juste et équitable. La loi devrait donc maintenir le mérite comme critère fondamental de sélection et de promotion.

Mérite et emploi dans la Fonction publique fédérale

A certains points de vue, l'emploi dans la Fonction publique fédérale est toujours considéré comme assez attrayant. En plus de fournir l'occasion de contribuer aux activités importantes de la société canadienne, la Fonction publique présente un défi dans de nombreux domaines techniques et professionnels qu'on ne trouve pas ailleurs. Les conditions d'emploi sont raisonnables à presque tous les niveaux.

Il n'existe dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique aucune protection légale de la stabilité d'emploi, et l'expérience de ces dernières années a détruit l'idée que la taille de la Fonction publique la protège des difficultés économiques. En général, la Fonction publique ne traite pas mal ceux qui sont promus à un niveau dépassant leur compétence. Au contraire, elle a tendance à accepter une part de responsabilité en pareilles circonstances et elle déploie de grands efforts pour trouver à ces employés des postes qui leur conviennent mieux. Sous ce rapport, les méthodes du secteur public sont sensiblement les mêmes que celles de la plupart des grandes entreprises privées; ainsi, ceux qui fouillent chaque rapport annuel de la C.F.P. pour découvrir combien de fonctionnaires ont été congédiés sont toujours déçus de n'y pas trouver ce qu'ils cherchaient. Cette pratique, jointe au fait que certains incompetents demeurent en fait sur la liste de paie, a fait naître l'idée que la Fonction publique offre un refuge de tout repos.

Les méthodes proposées pour remédier aux quelques déficiences qui existent dans la façon de traiter les employés incompetents sont étudiées ailleurs dans le présent rapport. Toutefois, la déontologie actuelle veut que la sécurité d'un emploi dépende du rendement satisfaisant de l'employé plutôt que du poste qu'il occupe. Les gestionnaires doivent accepter la responsabilité d'établir des mesures pour améliorer le rendement qui se situe à un niveau inacceptable, pour affecter certains employés à des postes qui leur conviennent mieux ou, le cas échéant, pour congédier les irrécupérables.

d'accès à l'information fait que l'administration interne de l'effectif est plus que jamais connue du grand public. Toute tentative pour faire peser des influences politiques sur les nominations serait vite découverte: elle serait vigoureusement combattue par les syndicats et susciterait de très vives réactions dans l'opinion publique. Néanmoins, le risque existe toujours à l'état latent, et la législation doit renforcer la notion de mérite.

Le mérite et le favoritisme administratif

Lors des audiences, nous avons rencontré un certain nombre d'employés qui se sont plaints de ce que les promotions étaient accordées aux amis des gestionnaires. Invariablement, cependant, les personnes qui ont soutenu que le favoritisme administratif était pratiqué ont expliqué le problème tel qu'il existe dans l'esprit des employés; ils ont attribué cette perception à la nature même des méthodes de sélection. Malgré tous les efforts que nous avons déployés pour obtenir des preuves de favoritisme administratif, ni les employés ni leurs représentants n'ont pu en produire une seule, même sous le couvert de l'anonymat.

Un certain nombre de pratiques peuvent donner l'impression que le principe du mérite n'est pas entièrement respecté. Tout d'abord, il est possible, en l'absence de méthodes de sélection convenables, d'exercer ouvertement un favoritisme administratif. Ensuite, certains gestionnaires préfèrent accorder une promotion à un employé dont ils savent que le rendement est satisfaisant plutôt qu'à un employé dont le rendement, serait-il supérieur, ne leur est pas connu. Enfin, un employé nettement supérieur à ses collègues peut obtenir une promotion par le biais d'un procédé qui écarte ouvertement la nécessité d'un concours accessible aux autres employés. Pourtant, bien des employés désirent avoir la chance, souvent à titre d'expérience personnelle, de participer à un concours pour l'obtention d'un poste, tout en sachant que l'un des candidats possède des compétences supérieures aux leurs.

Il est clair qu'il faut établir une méthode d'évaluation complète et objective de tous les candidats; il est encore plus important que cette évaluation soit perçue comme étant complète et objective. Ce sont la qualité et la nature du processus de sélection (le système qui assure le respect du principe du mérite) et l'engagement manifeste des gestionnaires à choisir les candidats en fon-

Le mérite et les négociations collectives

Au cours de notre examen, personne n'a mis en doute la pertinence du mérite en tant que critère principal de sélection et de promotion des fonctionnaires. D'autre part, peu de personnes ont contesté qu'il existe d'autres critères très importants qui, à l'occasion, font contrepois au principe du mérite.

Même depuis l'avènement des négociations collectives, on considère que le principe du mérite ne se prête pas à la négociation. De toute évidence, il faut que la loi continue de sanctionner le principe du mérite parce qu'il est d'intérêt public que la compétence des fonctionnaires soit maintenue. On ne doit pas permettre que soit amoindri le sens du mérite pour servir quelque intérêt immédiat de l'employeur ou des divers agents de négociation. Cependant, la loi doit prévoir une participation importante des représentants de l'employeur et des employés pour déterminer les meilleures méthodes d'application du principe du mérite.

Le mérite et les influences politiques

L'élimination des ingérences politiques dans les nominations faites en vertu de la L.E.F.P. est due au sens de la responsabilité des gouvernements et à la détermination de l'effectif gouvernemental de continuer dans cette voie. Des méthodes efficaces de protection et la participation de la C.F.P. à titre d'organisme indépendant soutiennent cette détermination commune.

Puisqu'il est maintenant interdit aux fonctionnaires d'appuyer activement un parti politique, les plus grands risques de pression de la part des politiciens sont reliés aux nominations de personnes qui ne sont pas membres de la Fonction publique. Plus les fonctionnaires s'engageront dans la politique active, plus forte sera l'impression du dehors que les nominations internes obéissent à des mobiles d'ordre politique.

Il n'est guère concevable que le favoritisme politique revienne jamais en scène. De nos jours, beaucoup plus de forces s'y opposent que ce n'était le cas lorsque le gouvernement a décidé de promouvoir une loi là-contre. D'ailleurs, chaque gouvernement depuis lors a démontré qu'il était déterminé à protéger le principe du mérite.

Aujourd'hui nous vivons dans une société de plus en plus ouverte, dans laquelle l'évolution vers une plus grande liberté

sensibilité à l'environnement et sa capacité d'acquiescer les nouvelles aptitudes que nécessitent les changements.

Parmi les organismes qui constituent la Fonction publique on trouve des structures, des styles et des systèmes de gestion qui reflètent toute la gamme des théories de l'organisation. Toutefois, notre régime du mérite est fermement axé sur l'école de la gestion scientifique, et sur nulle autre. Si la Fonction publique veut attirer les compétences dont elle a besoin, les lois doivent permettre la sélection en fonction d'autres critères que l'aptitude d'une personne à répondre, sans plus, aux exigences d'un ensemble précis de fonctions. Les lois doivent contenir des dispositions qui permettent de reconnaître la possibilité de cultiver les connaissances et les aptitudes qui seront requises pour répondre aux besoins futurs en personnel.

Une telle application élargie du principe du mérite est essentielle à la planification des ressources humaines sur lesquelles doit s'appuyer la Fonction publique pour assurer l'efficacité de ses services. Étant donné la stabilité relative des organismes au cours des dernières décennies, il était normal que les besoins en personnel fussent assujettis à un régime de classification rigide. Dans les circonstances actuelles, la dotation doit outiller la Fonction publique de telle sorte qu'elle puisse accomplir une mission constamment changeante. Sauf pour les postes courants et assez stables, la description des tâches précises des membres d'un organisme n'est souvent qu'un énoncé provisoire de tous les éléments du travail à faire. Bien que les énoncés de fonctions soient nécessaires pour mesurer les traitements à la nature des tâches et exercer un certain contrôle sur les organismes, la sélection au mérite ne devrait pas se limiter aux exigences momentanées d'un seul poste. Bon nombre d'organisations s'abstiennent de publier des organigrammes détaillés parce que ces schémas sont habituellement périmés dès qu'ils sortent de presse. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres des facteurs qui font des énoncés de fonctions une base de sélection bien fragile. En conséquence, nous recommandons

que la Loi précise que l'évaluation du mérite peut se fonder non seulement sur l'aptitude du candidat à exercer un ensemble déterminé de fonctions, mais aussi sur son aptitude à occuper divers autres postes le cas échéant.

mérite a été adopté pour la première fois dans la Fonction publique, l'école de la gestion scientifique prédominait. La classification du travail en postes distincts a produit une sélection fondée sur les fonctions particulières d'un seul poste, et d'aucun autre. Le régime du mérite axé sur la classification des postes est encore en honneur aujourd'hui. Ce qui s'y incarne, ce sont les principes bureaucratiques traditionnels: spécialisation des aptitudes, différenciation du travail, répartition stable des tâches et organisation hiérarchique, une plus grande latitude étant progressivement accordée aux cadres supérieurs. Dans cette optique, la sélection fondée sur le mérite consiste à déterminer si une personne a les compétences requises pour s'acquitter d'un ensemble fixe de tâches dans les limites précises de son autorité. Bien qu'on puisse constater dans certains secteurs de la Fonction publique actuelle quelques-unes des caractéristiques dont on vient de parler, on aurait du mal à y trouver, comme d'ailleurs dans la plupart de nos organismes, le degré de stabilité que la spécialisation des tâches est censée assurer. Pourtant, le régime du mérite continue de traduire les théories traditionnelles de l'organisation bureaucratique.

La théorie moderne de l'organisation est différente: elle considère les organismes comme des systèmes sociaux. C'est dire que les employés doivent savoir les résultats qu'on attend d'eux et avoir leur mot à dire non seulement sur les tâches qu'on leur confie, mais aussi sur l'application et le perfectionnement de leurs aptitudes à exercer diverses autres fonctions pour atteindre les buts qu'on leur assigne. Selon cette théorie, les organismes sains sont ceux qui savent tirer parti de l'interaction entre les personnes et les groupes de travail, à tous les niveaux. Dans de telles organismes postindustriels, les exigences du principe du mérite englobent l'évaluation de la pertinence pour l'organisme des aptitudes ou des capacités qu'une personne y apporte, y compris la capacité de travailler dans un environnement autonome.

Ceux qui considèrent les organismes comme des systèmes qui exercent une interaction avec des systèmes plus importants, et sur lesquels influe constamment l'environnement du travail, croient que les structures organisationnelles et les personnes doivent être en mesure de s'adapter rapidement aux forces extrinsèques, telles les exigences changeantes de la société et l'évolution constante des techniques. Dans leur esprit, le principe du mérite consiste notamment à déterminer les capacités fondamentales d'une personne, sa

Le Parlement a adopté la L.E.F.P. pour veiller à ce que les nominations, au sein de la Fonction publique, soient faites selon le principe du mérite. Bien que le mérite ne soit pas défini dans la Loi, il a toujours signifié la sélection, sans discrimination ni favoritisme, des candidats les plus compétents à un concours, d'après leurs connaissances, leur expérience et leurs capacités comparées.

La détermination du mérite est laissée à la discrétion de la C.F.P., qui applique et fait observer le principe selon le régime du mérite (les règlements, directives, politiques et méthodes touchant l'emploi, le perfectionnement et la promotion des fonctionnaires au sein de la Fonction publique).

Dans le présent chapitre, nous analysons l'évolution du principe du mérite. Nous sommes arrivés à la conclusion que le régime du mérite a pu être approprié à la conjoncture passée et qu'il continue d'atteindre son objectif d'éliminer le favoritisme, mais que de nouvelles priorités ou des priorités modifiées en exigent la réinterprétation. À partir de cette nouvelle interprétation, il faudra concevoir un nouveau régime du mérite, adapté aux exigences des années 80. Cela veut dire un régime du mérite qui ne soit pas appliqué aveuglément, sans égard aux circonstances. Cela veut dire qu'on insistera franchement et ouvertement (insistance qui se reflètera dans la loi) pour que les intérêts des employés ne puissent être maintenus à tout prix, même au risque de compromettre les efforts des gestionnaires pour atteindre un niveau raisonnable d'efficacité dans les services de dotation de la Fonction publique.

Le mérite et la théorie de l'organisation

La conception et la dynamique des organismes modernes doivent s'adapter à de nouvelles conditions. Lorsque le critère du

LE PRINCIPE DU MÉRITE ET LE SYSTÈME DE GESTION DU PERSONNEL

INTRODUCTION

Nos recommandations relatives à l'optique générale dans laquelle on devrait aborder la gestion de la Fonction publique serviront de toile de fond aux recommandations des chapitres qui suivent: elles portent en effet sur le principe du mérite et le système de gestion du personnel, l'égalité des chances, les négociations collectives en matière de dotation, les recours en réparation. Les rôles et les structures feront l'objet de chapitres distincts. Nous avons aussi consacré un chapitre à part aux dispositions de la L.E.F.P. qui régissent la participation des fonctionnaires à l'action politique.

LE PRINCIPE DU MÉRITE
ET LE SYSTÈME DE GESTION
DU PERSONNEL

PARTIE E

que les études de cette ampleur entraînent, mais aussi des changements et désorientations qui en naissent, le travail d'un vérificateur indépendant serait largement justifié.

Il est possible, il est même vraisemblable qu'une vérification indépendante permettant de comparer les méthodes actuelles à celles qui sont ou souhaitables ou meilleures contribuerait très concrètement à l'amélioration et à l'adaptabilité continue de la Fonction publique au changement selon l'évolution de la théorie, des notions et des pratiques relatives à la gestion du personnel. Si ce mode de vérification permettait de réduire la nécessité d'interventions aussi importantes que celles des Commissions Glassco et Lambert et du Comité spécial, à cause non seulement des dépenses

une vérification indépendante par le Parlement de tout le système d'administration du personnel et de gestion des ressources humaines.

En conséquence, nous recommandons

humaines.
d'administration du personnel et de gestion des ressources
grave, qui est l'absence d'examen continu du système global
estimons toutefois que le système de contrôle présente une lacune
que pour permettre de remédier aux mauvaises décisions. Nous
prise de bonnes décisions en matière de dotation en personnel ainsi
les propositions contenues dans le présent rapport, pour assurer la
En résumé, il existe divers mécanismes, auxquels s'ajoutent
à la législation ou à la politique gouvernementale en vigueur.
importants pour décourager l'adoption de mesures non conformes
différents moyens d'action constituent des instruments de contrôle
viennent s'ajouter au processus de vérification. Ensemble, ces
décisions des tribunaux administratifs et des tribunaux réguliers
vue d'améliorer la situation de leurs commettants, ainsi que les
groupes d'intérêts spéciaux, ou les pressions exercées par eux en
observations des agents négociateurs ou des représentants des
recours pour infraction aux clauses des conventions collectives, les
assurer le respect de la loi et des règlements. Les appels, les
leurs représentants peuvent exercer des pressions efficaces pour
décrire. Par exemple, les candidats à un emploi, les employés et
beaucoup plus réalistes et utiles que celles que nous venons de
Il existe d'autres sortes de vérifications qui pourraient être
un rapport identique qu'il doit présenter à ces deux organismes.

Conseil du Trésor et à la Commission de la Fonction publique dans
ministère est appelé à rendre compte des mêmes questions au
rendement des gestionnaires de ces ministères, au point qu'un

dire que le citoyen serait donc en mesure de se faire une opinion personnelle de la qualité de la gestion du personnel de la Fonction publique. Il s'agit là, croyons-nous, d'une entreprise que la plupart des gestionnaires de la Fonction publique accueilleraient favorablement.

En raison de la nature très différente des attributions du Conseil du Trésor par rapport à celles des ministères, cet organisme peut imposer des décisions d'une importance capitale pour l'efficacité de la gestion et de l'organisation. Ces décisions sont jugées à la fois nécessaires et judicieuses par le Conseil du Trésor, mais elles ne le sont pas nécessairement aux yeux des directions ministérielles. Il peut donc surgir des divergences d'opinion marquées, quoique légitimes de part et d'autre, entre les deux niveaux de la hiérarchie administrative, mais ces conflits sont résolus à l'heure actuelle en fonction des pouvoirs d'un niveau par rapport aux pouvoirs de l'autre. L'élargissement du processus de prise de décisions qui résulterait de discussions en comité parlementaire aurait un effet positif sur la gestion de la Fonction publique. Il serait possible notamment de revoir les décisions prises par l'autorité centrale dans la chaleur du moment pour atteindre des objectifs qui, pour être souhaitables à court terme, ont cependant des répercussions défavorables à long terme sur l'efficacité de la Fonction publique.

Un des plus grands avantages de la vérification externe serait l'attention suivie qu'elle permettrait d'accorder aux lacunes déjà cernées mais non encore corrigées. Le rapport présenté au Parlement par le vérificateur servirait à cette fin.

Le système comprend un certain nombre de mécanismes permettant de déceler les dérogations aux méthodes et aux politiques prescrites ou d'en assurer l'application. Du point de vue du contrôle, ils complètent la fonction de vérification.

Un de ces mécanismes, c'est la réglementation par voie de formalités détaillées; ce serait, si l'on veut, de la surréglementation. Le système de délégation des pouvoirs en est un autre. Les contraintes imposées à l'exercice des pouvoirs délégués en matière d'organisation, d'effectif, de classification et de dotation en personnel sont autant de restrictions à une fonction de gestion unique, celle qui consiste à embaucher un employé. Les exigences des organismes centraux concernant les plans et les rapports de rendement détaillés que les ministères doivent fournir sur de nombreuses fonctions distinctes touchant le personnel nuisent également au

Les rapports de vérification préparés par un vérificateur représentant le Parlement seraient de propriété publique. C'est l'administration.

La direction centrale serait également profitable aux deux paliers de des systèmes trop coûteux ou mal conçus qui émanent de la De même, la détermination des politiques, des méthodes ou direction des ministères.

La direction serait donc utile tant à la direction centrale qu'à la d'invalider les conclusions de la vérification interne. La vérification permet de vérifier leurs propres renseignements, de confirmer ou L'information fournie par une telle vérification externe leur utilité indiscutable pour la gestion de leurs services respectifs. données provenant d'une vérification sérieuse; elles leur sont d'une Les bons gestionnaires réservent un accueil favorable aux

- des ministères.
- ment, la direction centrale, les agents négociateurs ou la direction tive, pondérée et pertinente, sans craindre ni favoriser le gouverne-
- c) Un vérificateur juste, qui exprime ses conclusions de façon objec-
- L'amélioration de l'efficacité de la gestion du personnel;
- impartial, et dont la plus grande satisfaction est de contribuer à
- b) Un vérificateur dont le personnel est manifestement compétent et l'efficacité de la Fonction publique;
- a) Un vérificateur qui s'intéresse avant tout à la bonne gestion et à

«conditions»:

et sain le rôle d'un vérificateur indépendant. Nous entendons par conditions, les directions ministérielles considéreraient comme utile Le Comité est fermement convaincu que, données certaines ces humaines.

mesure où l'on peut y parvenir par une bonne gestion des ressource bureaucratie et à sa direction centrale, peut exercer l'influence représentant du Parlement et libre des contraintes inhérentes à la croyons que seul un vérificateur indépendant, agissant à titre de nisme de la taille de la Fonction publique. C'est pourquoi nous beaucoup plus profondes, rattachées à la nature même d'un orga-chevrons, si utile que cela soit. Le problème a des racines les organismes centraux de gestionnaires hautement qualifiés et La solution de ce problème ne consiste pas seulement à doter à une véritable amélioration.

apportés, à tous les aspects du système, les changements essentiels

améliorations très remarquables. Tout progrès vers l'élaboration d'un régime d'imputabilité des gestionnaires doit être considéré comme un grand pas en avant.

A l'heure actuelle, aucun organisme indépendant du gouvernement n'a le pouvoir de décider que le moment est venu d'appeler les choses par leur nom—serait-ce au risque de froisser certaines susceptibilités—et de déclarer publiquement (c'est-à-dire au Parlement) que les systèmes et les conditions de gestion du personnel sont inférieurs aux normes acceptables, en dépit du fait que la direction centrale est au courant de la situation et qu'elle n'a pas pris ou n'a pas été en mesure de prendre des mesures de correction. La qualité de la gestion de la Fonction publique est, d'abord et avant tout, la responsabilité de la direction supérieure, c'est-à-dire du gouvernement et des organismes centraux. Les ministères peuvent, et bon nombre d'entre eux le font, consacrer des efforts considérables et soutenus à l'amélioration de l'efficacité de leurs activités. Toutefois, tôt ou tard, de tels efforts se heurtent aux systèmes et aux modes de gestion en honneur dans les organismes centraux. On peut s'attendre que les organismes centraux apportent certains changements, mais ces organismes sont investis de tels pouvoirs qu'un ministère seul ne peut exercer sur eux qu'une influence très superficielle, soit qu'ils ne soient pas disposés à agir, soit qu'ils n'aient pas la liberté d'agir, soit encore qu'ils ne voient aucune raison d'agir. Les systèmes qui déterminent la qualité des fonctions de gestion sont conçus par les organismes centraux et imposés à l'ensemble de la Fonction publique. Les gestionnaires ministériels ne peuvent rien y changer. Le point essentiel à retenir, c'est que l'amélioration de l'ensemble de la Fonction publique dépend entièrement du leadership au niveau de la direction centrale.

S'il est vrai que l'amélioration générale de la situation dépend de cette haute direction, les organismes centraux ne se sont jamais préoccupés de la gestion et de l'amélioration des systèmes. En outre, ils ne disposent pas de mécanismes ou d'indices (comme le bilan) qui leur permettraient d'évaluer la qualité de leur propre rendement en tant que direction centrale ou, du moins, le progrès qualitatif de leur rendement. Comme nous avons essayé de le montrer, de telles déficiences se répercutent directement sur l'efficacité de l'ensemble de la Fonction publique. Par conséquent, il faut des événements presque catastrophiques pour que soient

Les possibilités intrinsèques d'amélioration d'un système aussi vaste que la Fonction publique fédérale sont limitées. Le passé nous révèle le genre de résultats qu'on peut espérer à cet égard de la part de la direction centrale d'une fonction publique importante. Dans toutes les fonctions publiques, il n'existe rien de comparable à l'influence féconde d'un bilan sur les méthodes de gestion et ce, en dépit des efforts prodigieux qui ont été déployés par la Fonction publique canadienne pour trouver des solutions de rechange. La planification et la gestion axées sur les résultats, l'évaluation des programmes, les techniques de mesure du rendement, la comptabilité des prix de revient (nécessairement adaptées aux réalités budgétaires d'une fonction publique), les systèmes d'information et l'évaluation du rendement: toutes mesures qui ont contribué à des

Le Comité spécial est d'avis que la vérification efficace, indépendante et continue de la gestion des ressources humaines et de l'administration du personnel, y compris la vérification du respect des lois sur l'emploi, peut, sans doute mieux que toute autre méthode, contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion au cours des années à venir.

- Un vérificateur général indépendant qui dispose d'importantes ressources financières, qui embauche des vérificateurs et des examinateurs compétents ou obtient leurs services, et qui effectue des vérifications extrêmement poussées;
- Un contrôleur général, qui fait partie de la direction centrale, est responsable de tous les aspects de la gestion financière et a les pouvoirs voulus pour apporter des améliorations poussées à l'en-semble du système;
- Des services de vérification financière dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme indépendant pour évaluer de façon globale l'efficacité de la gestion du personnel de la Fonction publique ainsi que de la politique, des systèmes et des méthodes en vigueur. Et pourtant, il s'agit ici non seulement d'une dépense de plus de 7 milliards de dollars en traitements et avantages sociaux, mais aussi de la qualité du service au public et des autres rôles essentiels du gouvernement, pour ne rien dire de la vie au travail de 285 000 personnes.

Comparons maintenant ces conditions à celles qui existent sur le plan de la gestion financière et qui peuvent se résumer ainsi:

VÉRIFICATION DE LA GESTION DU PERSONNEL

Le dernier examen indépendant de l'efficacité de la gestion du personnel dans la Fonction publique remonte à plus de quinze ans: on songe au travail de la Commission d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco), qui s'insérait dans une étude beaucoup plus vaste de l'administration de la Fonction publique.

Etant donné que certaines des recommandations fondamentales et détaillées de cette commission n'ont jamais été mises en œuvre, quelques-uns des problèmes qu'elle avait cernés subsistent encore aujourd'hui. Pour être plus précis, soulignons par exemple que la Commission Glassco avait déclaré en 1962 qu'il faudrait évaluer le rendement et les aptitudes des employés et planifier le perfectionnement des personnes qui promettent beaucoup. Il a fallu attendre jusqu'au mois de juin 1979 la publication d'une politique détaillée d'appréciation du rendement et d'évaluation des employés, élément que tous jugent essentiel au bon fonctionnement d'un système de gestion du personnel.

Les deux principales conclusions de la Commission Glassco étaient les suivantes: premièrement, qu'une vérification indépendante et très soignée de la gestion du personnel est d'une valeur inestimable; deuxièmement, que la valeur d'un examen indépendant ne pourra être assurée tant qu'il n'existera pas de système permettant de déceler de façon continue tout défaut de mettre en œuvre les recommandations valables qui découlent d'une telle vérification. La Commission a également montré de quelle façon des examinateurs indépendants et compétents peuvent trouver des améliorations et des solutions vraiment innovatrices, sensées et sans doute meilleures que celles qu'on pourrait raisonnablement attendre de l'administration interne.

PARTIE D

VÉRIFICATION
INDÉPENDANTE

Une saine conception des relations de travail, tant chez l'employeur que chez l'employé, marquée au coin de l'impartialité et de la franchise, ferait plus que protéger la Fonction publique: elle en améliorerait la qualité. Mais sans l'impulsion de l'employeur général, la qualité et la constance de ces relations demeureront des objectifs inaccessibles.

Il est donc nécessaire d'établir au sein de la Fonction publique des lignes directrices et des principes compris de tous et qui traduisent les convictions, la manière de voir et les intentions des cadres à l'égard des employés et de leurs représentants.

L'employeur général doit établir des lignes directrices qui donnent le ton aux relations de travail entre patrons et employés dans tous les secteurs de la Fonction publique. Les sous-ministres, pour leur part, doivent veiller à ce que les fonctionnaires comprennent ces orientations, quitte à leur tracer par surcroît une ligne de conduite plus étroitement adaptée aux exigences particulières de leurs ministères respectifs.

Théorie de la gestion et relations de travail

Ce n'est qu'exceptionnellement que le Comité a pu noter des déclarations nettes et précises, c'est-à-dire des déclarations dans le concret ou de façon planifiée, hausseront la gestion des ressources humaines de la Fonction publique au niveau de rendement que celle-ci peut effectivement atteindre.

De toute évidence, l'autorité centrale doit déclarer ce qu'elle veut et ce qu'elle pense en ce qui concerne la gestion du personnel. Les gestionnaires de tous les niveaux doivent savoir à quoi s'en tenir, les syndicats aussi et, naturellement, les employés.

Le temps presse. Il incombe à la Fonction publique du Canada de proclamer qu'elle s'engage à assurer aux citoyens des services efficaces, des services concrets et adaptés à leurs besoins, et qu'elle s'engage aussi à faire bon usage de son capital humain, de ses ressources financières et de son temps. Il n'est pas raisonnable de laisser à plus de 15 000 gestionnaires souvent mal préparés le soin de concevoir, chacun à sa façon, une théorie de la gestion.

L'objet de toute gestion, c'est d'arriver aux résultats recherchés. Les gestionnaires n'approuvent pas unanimement les principes de gestion que nous avons proposés; mais s'ils peuvent démontrer qu'ils ont atteint des résultats satisfaisants dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence, que leur demander de plus?

Nous sommes persuadés que, si la gestion dans la Fonction publique se fonde sur une théorie qui reflète le genre de leadership qu'on voit à l'œuvre dans certaines de nos institutions les plus prospères, elle porterait fruit. Qu'une simple amélioration de 5% de la productivité des employés de la Fonction publique fédérale puisse se traduire par une économie supérieure à 350 millions de dollars, voilà qui donne à réfléchir.

Depuis plus de cinquante ans, le gouvernement reconnaît et accepte le rôle des associations d'employés au sein de la Fonction publique. En 1967, il a considérablement élargi ce rôle en promulguant la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (L.R.T.F.P.), qui, à cette époque, était considérée comme une étape clé dans la législation du travail.

Selon le régime existant, certains employés supérieurs gagnent moins que les employés qu'ils supervisent, et cet état de choses n'est pas imputable à la nécessité d'attirer dans les rangs des compétences hautement spécialisées ou à peu près introuvables. Dans d'autres cas, le fonctionnaire assume des responsabilités plus grandes par suite d'une promotion, mais sans augmentation de traitement.

Dans un régime où les gestionnaires sont vraiment tenus responsables des résultats qu'on leur demande et de leur apport aux résultats d'ensemble de l'organisme qui les emploie, il est normal que les meilleurs soient récompensés de leurs efforts. Si, au contraire, le traitement maximum d'un gestionnaire est si modeste que celui d'un subalterne peut l'égaliser ou l'excéder, il devient impossible de donner son dû au rendement supérieur.

Il ne nous appartient pas d'expliquer le comment ou le pourquoi d'un système aussi bizarre. Nous soulignons simplement que ce système, outre qu'il décourage l'effort, tourne en simulates les systèmes d'imputabilité et de rémunération selon le rendement.

Conclusion

Nos audiences conclues, nous avons tenté de tirer certaines conclusions. Tout d'abord, quelle conception les gestionnaires de la Fonction publique se font-ils de la gestion efficace? Ensuite, jusqu'à quel point sont-ils dévoués à cette cause?

Aux niveaux supérieurs, nous avons trouvé que les gestionnaires ont pour la plupart de bonnes intentions et le désir bien ancré d'améliorer la situation, mais c'était le sentiment général que les méthodes des organismes centraux barrent la route aux bonnes intentions. D'autre part, les organismes centraux n'étaient pas moins désireux d'améliorer la situation que les gestionnaires eux-mêmes, sauf qu'ils n'avaient pas de vues communes sur ce qui constitue une bonne gestion.

Nous avons découvert à plusieurs reprises que les idéaux auxquels se dévouait un gestionnaire supérieur ne correspondaient nullement aux pratiques de son ministère, bien qu'il ne fût pas conscient de la chose. En fait, dans bien des cas, il y avait contradiction flagrante entre les aspirations de l'un et les méthodes de l'autre.

nelles avec les autres membres de l'équipe de gestion et, plus particulièrement, la mesure dans laquelle les activités de gestion du personnel leur sont imputables.

On ne pourra parler d'imputabilité que lorsque les systèmes d'évaluation du rendement et l'appareil des objectifs seront en place. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a exprimé cette idée dans les termes que voici :

« Pour qu'un système d'imputabilité puisse être mis en place, il faut que les principaux responsables de la gestion des ministères mettent au point des objectifs acceptés et compris de tous, conformes aux priorités du Gouvernement, et servant de base convenable à l'évaluation ultérieure du rendement des ministères. Chaque centre de responsabilité devra à son tour se doter d'objectifs subordonnés afin de permettre aux ministères de disposer d'un système intégré d'établissement des objectifs et de mesure des rendements liant les efforts de chacun des cadres au rendement du ministère dans son ensemble (...). »

De même, les relations entre les organismes centraux et les ministères doivent être définies sans ambiguïté aucune en ce qui concerne les délégations de pouvoirs en matière de personnel et d'imputabilité et en ce qui a trait au degré de responsabilité ou à l'obligation « contractuelle » que ces délégations comportent.

Le gouvernement doit s'attaquer de front au problème de l'imputabilité. S'il n'y a pas résolution de ce problème fondamentalement, il sera impossible d'améliorer comme il se doit la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique.

Rémunération des cadres

La question de la rémunération des cadres ne fait pas partie de notre mandat, mais le rôle que jouent les traitements dans le système de gestion est trop important pour que nous le passions sous silence. Ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas la corrélation entre les traitements en vigueur dans le secteur public et les traitements de règle dans le secteur privé, mais bien l'intégrité même du système de rémunération de la Fonction publique, c'est-à-dire l'importance les uns par rapport aux autres des traitements qu'elle prévoit et la relation qui existe entre ce régime et l'imputabilité des cadres de gestion.

Il faut établir des normes d'imputabilité claires et bien comprises de tous les gestionnaires des ressources humaines de la Fonction publique. Tous les gestionnaires, sans égard à leur rang, doivent comprendre les responsabilités qui leur incombent, les buts qu'ils sont censés atteindre, la nature de leurs relations profession-

Imputabilité relative à la gestion du personnel

Dans certains cas particuliers, il faudra de la souplesse pour amener ces changements: un grand nombre des gestionnaires en place, pour ne citer que cet exemple, satisferont à certaines de ces exigences, mais non à toutes. Dans ces cas, on devra fixer aux gestionnaires les objectifs personnels qu'ils devront atteindre dans un délai raisonnable pour rejoindre les rangs. C'est dire qu'ils devront faire appel à leur esprit d'entreprise et à leurs propres ressources pour compléter la formation que leur ministère pourra leur offrir. Il arrive que la Fonction publique doive confier des postes de gestion à de nouveaux employés qui, totalement dépourvus d'expérience à cet égard, possèdent cependant des connaissances techniques ou professionnelles très spécialisées. Dans ces cas, les plans de formation et de perfectionnement en gestion doivent être adaptés aux exigences particulières de la situation.

Nous étudions plus en détail la formation et le perfectionnement dans le chapitre 14 de la partie F.

- qu'on offre aux spécialistes du personnel l'occasion d'acquies.
- qu'on distingue les gestionnaires qui assurent la bonne formation de la relève (par exemple, en notant leur succès dans l'évaluation de leur rendement); et
- qu'on délègue de plus grandes responsabilités aux gestionnaires hiérarchiques (par exemple, pour le traitement des griefs);
- qu'on emploie les «centres d'évaluation» à des fins de formation en assignant aux participants le rôle des évaluateurs;

nel qu'à titre de gestionnaires hiérarchiques et qu'ils étaient passés des unes aux autres par roulement au cours de leur carrière. La Fonction publique ferait bien d'imiter le secteur privé à cet égard. Nous recommandons à ce propos

que soit établi un programme officiel de formation et de perfectionnement des gestionnaires, fondé sur les objectifs particuliers des ministères, sur une théorie de la gestion bien comprise, sur les compétences et les connaissances requises des gestionnaires du personnel dans tous les services de la Fonction publique. Avant d'être promus, les gestionnaires devraient suivre le programme de formation pour bien se préparer à la gestion des ressources humaines. L'évaluation des lacunes chez les gestionnaires permettrait aussi d'orienter leur formation de manière à corriger ces faiblesses;

que les cadres supérieurs se fassent un devoir d'examiner l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Nous soulignons ici la position de la Commission de la Fonction publique en l'espèce. Au jugement de la Commission, on ne connaîtra vraiment les besoins en formation et en perfectionnement qu'après avoir mesuré et évalué l'efficacité de la gestion des ressources humaines et l'imputabilité des gestionnaires à cet égard. La Commission estime qu'il faut donc utiliser les évaluations de rendement pour déterminer et planifier les besoins en formation et en perfectionnement;

qu'on prenne en considération les méthodes suivantes pour améliorer les compétences en gestion du personnel:

— qu'on jumelle, chaque fois que la chose est possible, un gestionnaire qui fait ses premières armes et un gestionnaire nettement aguerri à la gestion des ressources humaines;

— qu'on encourage les gestionnaires à orienter leur carrière de telle sorte qu'elle reflète clairement leur préférence pour deux sources combinées d'expérience: celle que leur apportent leurs fonctions hiérarchiques et celle qu'ils puiseront dans la gestion du personnel;

— qu'on affecte les gestionnaires par roulement au Service du personnel;

La formation en gestion des ressources humaines des personnes appelées à diriger un personnel restreint ou important reste insuffisante à bien des égards. Tout d'abord, la formation et le perfectionnement ne s'inspirent souvent d'aucun objectif de gestion. De l'absence d'une théorie de la gestion, il résulte que les buts importants auxquels les objectifs de formation devraient être liés ne sont ni clairs ni bien compris. Peu de ministères ont des programmes de formation accessibles à tous et moins encore les rendent obligatoires. La formation tend à se concentrer beaucoup plus sur les exigences du régime du personnel que sur les responsabilités du gestionnaire quant à la sélection, la formation et la stimulation des employés. Contrastant frappant, les entreprises du secteur privé insistent généralement beaucoup sur la formation et le perfectionnement des gestionnaires en place et des employés promus à ces fonctions, et elles y consacrent des ressources considérables. En se fondant, dans une large mesure, sur les appréciations de rendement, les gestionnaires hiérarchiques de ces entreprises doivent déterminer les besoins, se faire eux-mêmes moniteurs actifs et encourager la formation des gestionnaires subalternes. Quant aux spécialistes en matière de personnel, leur rôle se limite généralement à établir des orientations, à concevoir des programmes et à donner aide et conseils.

La formation théorique, même appuyée d'exemples, ne confère pas en elle-même un certificat de compétence en gestion de personnel. Rien ne saurait remplacer l'expérience acquise sous l'égide des bons gestionnaires qui prennent le temps d'enseigner les éléments théoriques et pratiques de leur profession.

Des employés supérieurs d'entreprises du secteur privé nous ont expliqué qu'on y faisait appel, pour cultiver la compétence des gestionnaires du personnel, à un ensemble varié de méthodes. Par exemple, on déplacera les gestionnaires par roulement d'un poste à l'autre à l'intérieur du service du personnel et l'on déterminera lesquels d'entre eux sont le mieux outillés pour former la relève. Ces méthodes se sont révélées le plus efficaces lorsque les cadres supérieurs ont tenu à examiner, au moins une fois l'an, les progrès accomplis dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Ce qui a frappé le Comité, c'est le fait qu'un grand nombre des employés supérieurs du secteur privé qu'il a rencontrés avaient exercé des fonctions importantes tant dans les services du person-

aussi à cultiver et à perfectionner chez ses employés les qualités nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il leur propose;

qu'on reconnaisse à quel point il est important pour tel ou tel organisme que ses employés aient le don de se perfectionner au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience et d'assumer des responsabilités de plus en plus grandes. L'aptitude des candidats à se perfectionner au fil du temps devrait constituer un critère de jugement quand il est question de pourvoir aux postes de gestion;

que les jurys de sélection évaluent la compétence des candidats en matière de gestion du personnel en appréciant leurs connaissances, leurs aptitudes et, d'après leur conduite passée, leur aptitude à diriger des employés, leur intelligence des bonnes méthodes de gestion du personnel et leur sensibilité aux obligations qu'ils devront assumer relativement aux lois, aux politiques et aux systèmes qui régissent le personnel;

qu'on soumette les candidats aux postes de gestion à un examen qui permette d'apprécier leur connaissance des principes et des méthodes de gestion, y compris les principes et les méthodes de gestion du personnel;

que la technique du «centre d'évaluation» soit incorporée dans le processus de sélection pour déterminer la promotion des gestionnaires à des postes supérieurs;

qu'on publie, à l'intention des gestionnaires en place, des gestionnaires éventuels, des moniteurs et des maisons d'enseignement, un guide dans lequel on explique en termes assez concrets les talents, les connaissances et le rendement qu'on exige des gestionnaires, ainsi que la nature et les conséquences de l'imputabilité; et

qu'on détermine en toute diligence les groupes de gestionnaires dont la classification et les systèmes connexes justifient l'inclusion dans des entités de gestion particulières. Les postes de ces groupes doivent être jalousement gardés et réservés aux personnes qui ont des responsabilités de gestion.

ment applicables à chaque niveau d'admission pour les postes de

gestion.

La sélection et la formation des gestionnaires doivent correspondre à la théorie exprimée; l'imputabilité et la rémunération doivent la renforcer.

La formulation des normes qu'on vient de voir a notamment pour objet d'assurer que les fonctionnaires des cadres de gestion auront en fait les connaissances, les talents et la disposition d'esprit que la direction éclairée du personnel exige. Ces qualités doivent déterminer leur «accréditation» et leur avancement au sein de ce groupe.

Sélection des gestionnaires

Le document de travail note que les jurys de sélection n'accordent pas assez d'importance à la compétence en gestion lorsqu'ils interrogent des candidats à des postes de gestion ou de supervision. Les membres des jurys se considèrent rarement compétents pour juger de l'aptitude d'une personne à diriger des employés. Ils ne cherchent pas non plus à s'assurer que le candidat se connaît en bonnes méthodes de gestion du personnel, ni qu'il comprend les responsabilités que les gestionnaires doivent assumer relativement aux lois, aux politiques et aux systèmes qui régissent le personnel. Ce n'est que récemment qu'on a insisté sur la nécessité d'établir des normes de sélection pour exiger des candidats qu'ils fassent la preuve de leurs connaissances, de leurs talents ou de leurs aptitudes en matière de gestion du personnel; mais, aux yeux de bien des gens, il est évident qu'on doit insister tout particulièrement sur les talents du gestionnaire et son aptitude à sélectionner, à former, à perfectionner, à stimuler le personnel et à réaliser les objectifs des programmes. On n'atteindra ce résultat qu'à la condition de renforcer les méthodes de sélection, de sorte que les candidats aux postes de gestion soient effectivement notés selon leur compétence. Nous recommandons à cet effet

qu'on révise les normes de sélection pour exiger du candidat qu'il démontre ses connaissances, ses talents et son aptitude à diriger des employés. On insistera ici sur l'aptitude du gestionnaire non seulement à sélectionner son personnel, mais

L'énoncé d'une théorie de la gestion exprime ce qui, aux yeux de la direction centrale, constitue la meilleure méthode que puisse adopter l'institution dans son ensemble pour atteindre ses objectifs. La responsabilité, au plan de l'exécution, incombe aux gestionnaires. Il est donc nécessaire de déterminer les postes auxquels s'attachent des responsabilités de gestion et d'établir les normes minimums de connaissances, d'aptitudes, d'expérience et de rendement.

Théorie de la gestion et qualité de la gestion

que la direction centrale, en collaboration avec les ministères, leur consente un délai maximum de trois ans pour atteindre leurs buts.

Il va de soi que certains ministères auront besoin de plus de temps que d'autres pour réaliser toutes les fins qu'une théorie de la gestion suppose. Nous recommandons

qu'on prenne en priorité les mesures nécessaires pour que la théorie s'exprime pleinement dans les domaines suivants: gestion du personnel, prestation de services au public, systèmes de gestion et de vérification. On atteindra ce but si la théorie publiée définit clairement les objectifs et les plans d'action dans chacun de ces domaines.

que la direction centrale et les sous-ministres établissent conjointement un exposé de la théorie de la gestion et en soumettent le texte à l'approbation du Conseil des ministres dont ces questions relèvent, afin qu'une méthode de gestion uniforme et communément acceptée soit instaurée dans la Fonction publique; et

Une fois formulés les principes de base, la direction centrale doit élaborer, pour ses propres fins, les plans nécessaires à leur application. La théorie sera d'abord mise à l'épreuve, à titre d'essai, dans les ministères. Ces derniers, à leur tour, établiront leurs propres plans de mise en œuvre. Leurs plans feront l'objet d'un contrat avec la direction centrale, qui devra s'engager à fonder dans l'entreprise pour en assurer le succès. Nous recommandons

Les entreprises qui se sont édifiées sur de telles bases se caractérisent par le simple souci de mener leurs affaires conformément à certains principes. Au fur et à mesure qu'elles tirent de nouvelles leçons de l'expérience et que les valeurs changent, il leur suffit d'apporter, de manière presque imperceptible, de légères modifications à leur théorie de base.

La Fonction publique, elle, n'a pas évolué à partir de ce principe. Il n'y a pas de tradition théorique de la gestion d'ensemble qui puisse guider l'autorité centrale d'aujourd'hui ou favoriser une certaine uniformité d'orientation au sein des ministères. Le gouvernement du Canada est constitué d'une vaste agglomération d'organismes plus étroitement apparentés en eux-mêmes aux entreprises du secteur privé que ne l'est le gouvernement dans son ensemble; et autant de ministères, autant de théories de la gestion: c'est du moins ce qu'il semble. A d'autres égards, la Fonction publique constitue un organisme unique: elle met en œuvre les lois du Parlement; le Conseil du Trésor est l'employeur; le fonctionnaire travaille avant tout pour le gouvernement du Canada et peut être employé dans plusieurs ministères au cours de sa carrière; une seule loi (la L.E.F.P.) régit les méthodes de dotation en personnel dans toute la Fonction publique. Par elle-même, la propagation d'une seule théorie, par voie d'exemples et de préceptes, dans un organisme aussi vaste et composite ne pourrait réussir. Il y a de nombreux avantages à promouvoir une nouvelle théorie, tout d'abord parce qu'elle inciterait l'Administration fédérale dans l'ensemble à perfectionner ses méthodes. Une fois le texte promulgué, une fois acquis l'engagement des cadres supérieurs, la théorie stimulerait les fonctionnaires à redoubler d'efforts et rappellerait constamment les gestionnaires à leurs responsabilités.

La publication de cet exposé de principes permettrait à elle seule de planifier les activités et de prendre des mesures concrètes sur plusieurs plans; le document servirait immédiatement de point de référence général pour la formation des employés et inciterait au changement; dans certains cas, les gestionnaires de tous les niveaux y trouveraient les orientations dont ils ont besoin pour décider s'ils consacreront leur carrière à la gestion.

La seule méthode pratique consiste à concevoir et à énoncer une théorie de la gestion claire et précise; c'est un travail qui doit se faire en collaboration avec les sous-ministres et, plus important encore, qui doit bénéficier de l'appui total du gouvernement pour conserver sa validité aux yeux du personnel.

Quelques éléments de la Fonction publique ont déjà établi une théorie de la gestion et l'ont mise en pratique. La méthode qu'ils ont employée à cette fin, tout comme les méthodes en honneur dans un grand nombre d'entreprises du secteur privé, pourrait servir de modèle aux autres secteurs de la Fonction publique.

Formulation d'une théorie de la gestion

— en prenant les mesures nécessaires pour familiariser les citoyens avec les politiques et les plans d'action de l'État et pour accroître la participation de la population et des clients à l'établissement et à l'évaluation des programmes.

— en fondant, pour une bonne part, l'appréciation du rendement des gestionnaires et des employés sur le critère de leur sensibilité aux besoins de la population qu'ils servent;

3. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, à assurer au public des services nettement adaptés à ses besoins. On atteindra ce but

— l'amélioration du fonctionnement de l'organisme, compte tenu des situations et des problèmes divers auxquels doit-vent faire face les gestionnaires en ce qui concerne la mission dont leur organisme est chargé et les ressources financières et humaines dont ils disposent.

— la substitution de l'auto-orientation et de l'autocritique au droit de regard d'une autorité supérieure et centralisée, ce qui s'exprimerait par la prise des décisions en équipe et l'évaluation concertée des résultats par les gestionnaires à tous les niveaux, y compris l'employeur général;

— un souci primordial d'employer les fonds publics à bon escient et l'incorporation dans le principe d'imputabilité des gestionnaires—en tant qu'administrateurs des deniers publics—des notions d'efficacité, de rentabilité et de responsabilité fiduciaire en ce qui concerne la disposition de leurs budgets;

- pour que les employés aient le droit d'être représentés et ont à collaborer avec les représentants des employés pour déterminer et résoudre les problèmes communs;
 - afin que les employés qui s'estiment lésés puissent soumettre leurs griefs à nouvel examen sans crainte des conséquences;
 - en vue de reconnaître la diversité des points forts, des points faibles et des mobiles d'action des employés;
 - en vue de traiter employés et candidats de façon juste et équitable et de veiller à ce que l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et aux possibilités de carrière soit assurée à tous, sans acception de race, d'origine nationale ou ethnique, de religion, d'âge, de sexe ou d'état civil; en vue aussi de créer un climat qui éliminera les désavantages dont souffrent certains groupes ou y remédiera, et qui stimulera tous les employés à participer plus activement à l'avancement de leur propre carrière;
 - pour établir des relations humaines et professionnelles empreintes de constance, de sincérité et d'intégrité.
2. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, à reconnaître l'importance d'une gestion strictement « professionnelle » en matière de connaissances, de compétence et de rendement. On atteindra ce but par les moyens suivants:
- la sélection, l'avancement et la récompense des gestionnaires selon la qualité de leur gestion et de leur apport à l'organisme du point de vue des résultats qu'ils obtiennent;
 - la formation d'un milieu où chaque gestionnaire sache ce qu'on attend de lui, où la délégation des pouvoirs, la liberté d'action, l'autorité de prendre des décisions (et le droit à l'erreur) soient la norme, et où le gestionnaire soit comptable des résultats qu'il obtient;

Une théorie de la gestion financière s'est rapidement implantée dans la Fonction publique à l'initiative du Contrôleur général. La présence d'un contrôleur général au sommet de la hiérarchie de gestion a donc servi à propager dans les rangs une théorie de la gestion financière. Ce qui a fortement influencé cette décision, c'était l'état de la gestion financière tel que l'avait décrit le Vérificateur général.

Le Comité reconnaît que le rendement est satisfaisant et que la situation s'améliore dans certains domaines; mais, à son jugement, la gestion du personnel se trouve présentement dans le même état où le Vérificateur général a trouvé la gestion financière avant la nomination du Contrôleur général. Bien que nous n'ayons pas décrit la situation dans tous ses détails, nous pensons que ce domaine de la gestion doit être amélioré au même titre que celui des finances.

Proposition d'une théorie de la gestion

Nous recommandons fortement:

1. La mise en application d'une théorie de la gestion qui engage les gestionnaires, à tous les niveaux, envers les employés de la Fonction publique, notre bien le plus précieux; ainsi, l'engagement des gestionnaires à bien diriger les ressources humaines est primordial et doit se traduire dans les principes directeurs formulés et les mesures établies

— en vue de créer un climat propice à l'efficacité et à la rentabilité du travail, à la réalisation des aspirations des employés et au maintien de la confiance du public dans ce qu'ils font;

— pour instaurer le droit des employés à participer aux décisions qui les touchent dans leur lieu de travail;

— pour que tous les employés comprennent bien, d'accord avec leurs supérieurs, le rôle qui leur est assigné et les résultats qu'on attend d'eux, et que leur rendement soit évalué périodiquement;

Premièrement, aucun organisme central n'est directement responsable de la gestion dans la Fonction publique. Ces organismes considèrent donc le sous-ministre comme le gestionnaire clé des services qui relèvent de son autorité.

Deuxièmement, même si bien des gestionnaires veulent qu'on définisse clairement ce qu'on attend d'eux—et un bon nombre savent déjà ce que devrait être leur rôle—certains croient peut-être que la formulation d'une théorie de la gestion entraînerait des risques excessifs. Si cette théorie devait traduire des valeurs et des aspirations orientées au mieux vers des fins lointaines, si grand semblerait l'écart temporel entre la pratique courante et le but ultime qu'on hésiterait à faire état de ces visées à long terme, de crainte d'être critiqué une fois encore parce qu'on n'atteint pas immédiatement le but.

Troisièmement, les gestionnaires des ministères voudront peut-être de solides preuves que les organismes centraux s'engagent dans la même voie, sans quoi le sous-ministre se retrouverait coincé, comme devant, entre deux théories contradictoires. De la même façon, un gestionnaire subalterne ne se fera pas volontiers l'apôtre d'une théorie contraire à l'optique de gestion qui a cours dans son ministère.

Quatrièmement, le passage de la théorie à la pratique peut exiger beaucoup de temps et d'efforts, surtout dans les organismes où la bureaucratie est hautement organisée. L'amélioration des compétences et des connaissances en gestion, les changements d'optique et de comportement, l'inculcation dans l'esprit des gestionnaires des notions d'imputabilité et de rentabilité: ce sont là des processus d'une extrême lenteur qu'on ne met pas en branle à la légère.

Enfin, la profusion croissante des règlements minutieux qui caractérisent le système actuel reflète une opinion bien pessimiste des employés et de leur aptitude à la gestion. Au reste, il s'agit là d'une prophétie qui s'accomplit d'elle-même, qui crée elle-même les conditions dont elle affirme l'existence. Si l'on n'y prend garde, cela mènera à la surprolifération des règlements, et les perspectives de bonne gestion en seront d'autant moins brillantes.

Nous avons déjà dit qu'il serait utile, à notre avis, de formuler une théorie d'ensemble de la gestion. Nous devons maintenant ajouter que nous considérons la question comme impérieuse et pressante, étant donné l'état actuel de la gestion du personnel.

On a généralement constaté la confusion, la solution de continuité et la baisse du moral qu'entraîne le renouvellement des cadres de gestion. Contrasté frappant: dans les sociétés importantes du secteur privé, ces changements se font généralement sans heurts, à plus forte raison sans branlebas. Il en va de même des entreprises à caractère international (sauf lorsqu'elles renouvellent leurs cadres dans l'intention précise d'effectuer un changement). De toute évidence, ces sociétés ont de la gestion une conception qui se définit clairement dans l'esprit de leurs employés. Il en émerge une interprétation commune non seulement de l'imputabilité, des «contrôles» et des relations de travail, par exemple, mais aussi des méthodes de sélection, d'avancement, de formation et de perfectionnement du personnel. La Fonction publique n'a pas encore atteint ce degré de maturité en matière d'organisation. Dans la Fonction publique, la nomination d'un nouveau sous-ministre peut annoncer de profonds changements d'optique et de principes qui désorientent le personnel. Dans la Fonction publique, les théories de la gestion varient considérablement d'un ministère à l'autre et parfois se contredisent au sein d'un même ministère.

Deux commissions royales d'enquête ont demandé instamment non seulement que les gestionnaires aient la possibilité de diriger le personnel, mais qu'ils soient obligés de le faire. Il est clair que nous n'en sommes pas encore là. La suite de cette recommandation? Une masse de normes, de règlements, de consignes, de «contrôles» qui, au jugement des gestionnaires, pèse de plus en plus lourdement sur le système et le débilite. Ces mesures, parfaite antithèse des principes de la gestion moderne, peuvent à la rigueur empêcher que la gestion ne soit mauvaise, mais elles ne feront jamais qu'elle soit bonne. En fait, elles rendent la bonne gestion impossible.

La Fonction publique est-elle prête à accueillir le changement?

Comme nous l'avons dit plus tôt, c'est plus que jamais le temps pour l'autorité centrale de la Fonction publique de formuler une théorie de la gestion. Pour établir le plan d'action qui permettra de réaliser cet objectif, il faudra définir et surmonter certains obstacles.

Pour pousser cette étude au-delà du point de contact des organismes centraux et des ministères, nous examinerons à présent comment l'absence d'une théorie de la gestion influe sur la Fonction publique dans son ensemble.

Dans un organisme qui, en paroles comme en actions, n'a que faire d'une théorie de la gestion, il n'est pas du tout certain qu'on fera de bonnes choses, mais il est tout à fait sûr qu'on en fera de mauvaises. Les exemples ne manquent pas pour illustrer cette vérité. On en trouvera dans le document de travail du Comité spécial, relativement à la gestion du personnel, et dans les rapports du Vérificateur général, en matière de gestion financière.

On constate dans toute la Fonction publique une absence généralisée de direction touchant les questions de personnel: cette déficience a semé la confusion parmi les administrateurs, les gestionnaires et les employés qui travaillent dans ce domaine. Incertains de ce qu'on attend d'eux à l'égard de leur personnel, les gestionnaires n'ont pas de critères qui leur permettraient d'évaluer leur propre rendement. D'ailleurs, l'absence d'orientation explicite a compromis la qualité même de la gestion du personnel. On en trouve la démonstration frappante au sein d'un ministère important où la qualité des relations de travail dans ses diverses divisions va de la très bonne à la médiocre ou à la mauvaise.

Au cours de notre examen, nous avons découvert qu'un nombre important de gestionnaires manquent à la fois d'aptitudes et de connaissances en matière de gestion du personnel et n'ont ni l'encouragement dont ils auraient besoin pour améliorer leur rendement, ni assez de moyens de le faire. Pour illustrer ce point, nous avons accumulé beaucoup de preuves que les gestionnaires sont fréquemment choisis sans égard à ce qu'ils savent de la gestion des ressources humaines. Le fait qu'ils ne sont généralement pas formés pour diriger le personnel sous leurs ordres aggrave encore le problème. Le moment venu d'évaluer leur rendement, on ne tient pas compte ou on tient compte à titre accessoire de l'efficacité avec laquelle ils ont dirigé leurs employés. En règle générale, il n'y a pas de conséquences, que le rendement soit bon ou mauvais.

En fait, bien des gestionnaires nous ont fait part de la déception qu'ils éprouvent à cause de l'insuffisance de leur préparation au travail. Par la même occasion, les employés ont exprimé leur sympathie envers les gestionnaires pour la situation injustifiable dans laquelle ceux-ci se trouvent.

employés de rang plus ou moins inférieur dont le travail n'est pas axé sur les problèmes de gestion. Un sous-ministre a déclaré :

« Il est bien étrange que les fonctionnaires qui ont quelque compétence et expérience soient tenus de former et d'instruire ceux qui n'en ont pas et qui, de cette manière, acquièrent la compétence et l'expérience nécessaires pour prescrire des méthodes et mettre au pas ceux qui leur ont enseigné! Il est encore plus étrange qu'un fonctionnaire relativement peu expérimenté du Secrétariat du Conseil du Trésor puisse exercer sur mon ministère une influence qui serait refusée à un fonctionnaire supérieur beaucoup plus compétent dans mes propres services; et pour remédier aux problèmes qu'entraîne l'intervention de cet employé inexpérimenté du Secrétariat, il faut faire appel aux efforts concertés de plusieurs fonctionnaires supérieurs des cadres de gestion, y compris le sous-ministre lui-même. »

Dans un système si étroitement soumis aux directives de l'organisme central, la seule satisfaction possible des fonctionnaires, c'est de savoir qu'ils se sont acquittés réglementairement de leurs tâches. Les sous-ministres et les autres fonctionnaires des cadres se sont déclarés nettement insatisfaits de ce système. Quant au problème de la communication, eh bien, à peu près au moment même où les sous-ministres étaient tenus dans l'ignorance des règles d'imputabilité relatives au programme de bilinguisme, une lettre du Conseil du Trésor attirait leur attention sur l'absence de communications à l'intérieur de leurs services respectifs et leur enjoignait de soumettre au Secrétariat le programme qu'ils se proposaient d'introduire pour améliorer leurs communications internes entre l'échelon supérieur et les autres échelons de la hiérarchie.

Bien qu'on puisse généraliser ces observations, il y a eu quelques exceptions notables à la règle. Dans certains cas, des consultations importantes ont eu lieu au sujet de la teneur de certaines déclarations de principe. Nous accordons aussi que, étant donné le climat dans lequel son Secrétariat travaille, le Conseil du Trésor doit prendre certaines décisions arbitraires quant à l'ordre de priorité des problèmes et la manière de les aborder. Faute d'une théorie de la gestion bien comprise, les ministères n'ont pas de base sur laquelle ils pourraient s'appuyer pour traiter les questions pressantes, tout particulièrement dans les cas où ils doivent avoir l'assurance que tous les gestionnaires de la Fonction publique s'attaqueront à ces problèmes par les mêmes voies.

Risques qu'entraîne l'absence d'une saine théorie de la gestion

Le Comité a la ferme conviction que des changements fondamentaux d'attitude s'imposent dans l'immédiat pour assurer la qualité supérieure de la gestion à tous les niveaux de la Fonction publique, et cette conviction a déterminé l'analyse critique de la situation actuelle dans cette partie de notre rapport.

Pour amener ces changements, on doit d'abord se tourner vers les plus hauts niveaux de la gestion (les organismes centraux), car c'est à ce niveau-là qu'il faut aborder la tâche et parce que, dans l'esprit de la vaste majorité, c'est à ce niveau que se manifeste la plus grande résistance aux nouvelles orientations proposées. Notre rapport induirait profondément en erreur s'il ne traduisait pas les inquiétudes générales auxquelles donne lieu un état de choses que nul ne saurait ignorer.

Au niveau des organismes centraux, qui devraient normalement apporter aux ministères le leadership qu'ils en attendent en matière de gestion, aucune théorie de la gestion n'a été formulée. La raison en est peut-être que les responsabilités à ce niveau sont très dispersées. Il n'en reste pas moins que la manière particulière, l'état d'esprit, les pratiques des organismes centraux, leur conception des systèmes de gestion et la façon dont ils invoquent leurs pouvoirs dans leurs relations avec les ministères constituent de *facto* une théorie de la gestion.

C'est au point de contact entre le Conseil du Trésor et les ministères que la conception de la gestion se polarise. D'un côté, on considère la gestion centrale dans une optique autoritariste. Conçue de cette manière, la gestion est axée sur les programmes d'action; elle prescrit et définit les tâches des ministères; à coup de directives et d'orientations, elle cherche à établir les meilleurs moyens d'assurer l'accomplissement de ces tâches; et elle a droit de regard sur la structure organisationnelle. La consultation est souvent insuffisante, de nouvelles exigences sont imposées sans égard aux ressources des ministères et, trop souvent, des mesures de vérification ou des restrictions sont décrétées de manière générale alors qu'une application sélective serait plus efficace. S'il y a dialogue et interaction entre la direction centrale et les ministères, ce sera généralement entre des gestionnaires du ministère, voire le sous-ministre lui-même, et, délégués par la direction centrale, des

moyens de la mettre en œuvre, sans oublier un instant que l'accord qu'ils réalisent de la sorte suppose l'engagement précis de chaque partie à rechercher les buts proposés. Il s'agit bien d'un effort commun.

Défi qui se présente à la direction centrale

Au cours de nos voyages dans tout le pays, nous avons été rassurés et troublés tour à tour par l'impression que nous a laissée la qualité de la gestion et de la supervision. Il ne nous a pas échappé que la gestion doit être de grande qualité pour assurer le contrôle efficace du trafic aérien au pays, la construction et le placement sur orbite de satellites artificiels qui incorporent la technologie la plus avancée, la préservation de notre flore, de notre faune, de notre population même des maladies transmises de l'étranger, l'établissement de services d'emploi pour une clientèle reconnaissante; et ce ne sont là que des exemples. Pourtant, les systèmes ont des faiblesses fondamentales qui se répercutent sur le rendement des gestionnaires. Il ne fait pas de doute que ces imperfections influent directement sur la qualité des services offerts au public.

Au cours de notre examen des règlements, des méthodes et des systèmes relatifs à la gestion du personnel—sélection, promotion, formation, évaluation du rendement et, surtout, gestion des ressources humaines—, le thème qui revenait sans cesse, tel un leitmotiv, c'était la remise en question des principes de gestion sur lesquels ils se fondent. Tout au cours de notre étude, nous avons mis nos vues à l'épreuve auprès des employés, de nos collègues et des gestionnaires supérieurs: en général, ils les ont confirmées. Il va de soi que la situation n'est ni totalement bonne ni totalement mauvaise. Dans la plupart des cas, ce qui s'en dégage, c'est un déséquilibre confus des forces et des faiblesses, soit au sein de tel ou tel ministère, soit entre tel ministère et tel autre. La question la plus fréquemment soulevée, c'était la médiocre qualité de l'administration du personnel et de la gestion des ressources humaines et, par voie de conséquence, la pauvre qualité de la gestion des relations de travail, tout particulièrement hors de la Capitale nationale.

non-communication qu'il eût fallu abolir il y a plusieurs années déjà: elle repose, au contraire, sur la notion de souplesse et de «professionnalisme» en matière de gestion; elle vise à stimuler l'esprit d'entreprise; elle tend, en un mot, à établir le dialogue entre gestionnaires et subordonnés. Dans ces conditions, la gestion est nettement axée sur les résultats à atteindre. Ce qui alors anime le système, ce sont les buts que l'organisme propose, non les ukases qu'il impose, et c'est par des méthodes conçues en fonction de ces buts qu'on pourra évaluer les progrès accomplis.

Nous avons observé d'autres manifestations de cette tendance dans les organismes centraux, où il se fait actuellement un travail d'élaboration considérable dans les domaines suivants:

- a) Un guide de sélection pour les postes de la haute direction;
- b) Une description des connaissances fondamentales qu'on doit attendre des gestionnaires supérieurs et des dirigeants;
- c) Un programme de formation et de perfectionnement à l'intention des gestionnaires supérieurs et des dirigeants.

On pourrait bâtir une utile théorie de la gestion sur les principes qui étayent chacun de ces projets. Nous voulons voir dans le progrès accompli depuis le début de notre examen une autre preuve qu'il est possible de réaliser les améliorations que le présent chapitre recommande.

Possibilité de l'implantation d'une théorie de la gestion

Le Comité spécial pense qu'il est à la fois opportun et praticable de formuler une théorie de la gestion au niveau de la direction centrale. Pour améliorer la qualité de la gestion, il faut formuler la théorie en termes clairs et objectifs qui englobent implicitement la définition des objectifs secondaires et des plans d'action nécessaires à sa mise en œuvre.

Comme on l'a vu plus haut, le travail de défrichage est en bonne voie dans ce sens; nous ne sommes pas en territoire inexploré; le chemin s'ouvre sous nos yeux. Nous vaincrons la résistance de certains gestionnaires si nous appliquons la théorie à l'ensemble du système et si l'autorité centrale et les sous-ministres font équipe pour définir une théorie de la gestion et convenir des

les cadres supérieurs appuient les principes de gestion de l'entreprise. Ainsi, la théorie de la gestion sert de norme de référence pour les méthodes de gestion du personnel, notamment en ce qui concerne les relations employeur-employés. En fait, comme l'a dit un sous-ministre, elle détermine le mode des relations professionnelles qui donnera son climat et son caractère au milieu de travail.

Il y a des signes que la Fonction publique est prête à adopter une théorie de la gestion

Dans certains ministères, nous avons relevé des exemples frappants et exceptionnels de cas où les principes de gestion adoptés par le sous-ministre et épousés, semblait-il, par son équipe de gestion s'étaient largement propagés dans ses services régionaux: les gestionnaires régionaux «parlaient le même langage», partageaient la même façon de penser, recherchaient les mêmes buts et, du moins en ce qui concerne la gestion du personnel, avaient créé un climat plus propice à l'épanouissement de la productivité et de l'efficacité que tout ce que nous avons pu voir dans d'autres services de la Fonction publique.

Nous avons noté des exemples exceptionnels de gestionnaires régionaux très compétents qui avaient cultivé leurs connaissances et élargi leurs aptitudes dans quelque autre milieu de travail ou qui avaient acquis autant de savoir et de compétence en matière de gestion qu'il leur était possible par leurs propres moyens: études à la maison, cours universitaires du soir ou, par tâtonnements, au travail même. Nous avons également observé, au sein d'un ministère, d'une direction ou d'une unité régionale, des groupes, les uns numériquement importants, les autres moins, où le rendement individuel était supérieur à la moyenne. Ce phénomène traduisait directement l'attitude des gestionnaires hiérarchiques et des cadres fonctionnels qui avaient choisi de mettre en pratique une saine théorie de la gestion, indépendamment des orientations les plus caractéristiques de l'organisme dont ils relevaient.

Non seulement avons-nous remarqué que les méthodes individuelles dénotaient une solide conception de la gestion: nous avons constaté de plus que, dans certains cas, ces vues de la gestion avaient été complètement formulées et publiées. Or la théorie qui s'exprime uniformément dans ces exemples répudie le régime autoritaire, le régime centralisé de la non-participation et de la

aspirent à des postes de gestion ou qui témoignent d'aptitudes particulières à cet égard. Chacun peut de la sorte évaluer sa compétence et définir ses inclinations en matière de gestion, s'attacher à se perfectionner dans ce domaine, apprécier son propre rendement et, enfin, se fixer s'il y a lieu divers objectifs professionnels.

Dans une organisation qui exploite une saine théorie de la gestion, on trouvera, aussi certainement que deux et deux font quatre, l'infrastructure que les commissions royales d'enquête et autres organismes au cours des années ont exhorté la Fonction publique à mettre en place: un seul groupe de gestion, entièrement comptable de l'exercice de ses fonctions, ainsi que des directives qui définissent clairement la manière dont les centres de responsabilité, du premier au dernier échelon de la hiérarchie, doivent rendre des comptes à la haute direction.

En vertu de cette infrastructure, les buts précis dont sont convenus l'autorité centrale et les cadres de gestion—comme d'ailleurs tous les gestionnaires à d'autres niveaux—assurent à l'entreprise une orientation concertée et l'unanimité des vues sur les résultats auxquels elle vise. Un tel système, soutenu par les méthodes de vérification et d'évaluation pertinentes non seulement fournit le cadre essentiel à l'établissement de l'imputabilité, mais donne aussi aux gestionnaires la liberté dont ils ont besoin pour gérer efficacement leurs services. Grâce à ce système, on peut exiger des gestionnaires qu'ils exercent leurs fonctions dans des conditions où, en logique, ils soient comptables à leurs supérieurs des résultats visés et prédéterminés de leur gestion.

Au cours de l'examen de la gestion du personnel dans le secteur privé, nous avons été impressionnés par la très grande importance qu'accordent les compagnies à la nécessité d'avoir une haute direction totalement engagée dans la gestion des ressources humaines. L'opinion la plus répandue, c'est que la théorie de la gestion a des conséquences notables sur la gestion du personnel. Que cette théorie soit exprimée de façon officielle ou officieuse, les gestionnaires de la haute direction sont convaincus qu'elle a des répercussions considérables sur le personnel, car ce qui se passe sur la «ligne de feu» reflète la stratégie des cadres de gestion. Les employés sont beaucoup plus influencés par les actes et l'attitude des gestionnaires de leur entreprise qu'ils ne le sont par des règles et des règlements impersonnels. Par conséquent, le comportement des gestionnaires envers les employés indique dans quelle mesure

L'entreprise attend des gestionnaires en place et des personnes qui La formulation des principes de gestion détermine ce que accomplies.

d'autre part, prévoit la récompense possible des tâches bien res—connaissances, expérience, aptitude à se perfectionner— et, théorie précise les qualités désirées de la gestion et des gestionnaires—réaliser ses objectifs d'efficacité administrative. L'exposé de la l'organisation savent par là-même que l'entreprise est résolue à Lorsqu'une telle théorie de la gestion existe, les membres de

poids.

3. Ses systèmes reflètent nettement ces principes et leur donnent du mettre en œuvre les principes de gestion de l'entreprise;
 2. Par la constance de leur conduite, ses dirigeants et ses membres, à tous les niveaux, démontrent qu'ils sont tous fermement engagés à et ses systèmes de gestion;
 1. Sa conception de la gestion est formulée avec précision: c'est un clair énoncé des principes qui traduisent les convictions, les valeurs et la manière de voir de ses dirigeants et qui étayent ses méthodes
- saine théorie de la gestion:

Il est facile d'établir qu'une organisation s'est ralliée à une

Théorie de la gestion et particularités de l'organisation

Dans le présent chapitre, nous analysons nos conclusions et recommandons des changements d'orientation qui, à notre avis, assureront la réalisation de deux objectifs: la création d'un climat propice à l'accroissement de l'efficacité et de la productivité et l'assurance que les employés trouveront plus de satisfaction dans leur travail. Nos propositions constituent une condition préalable à l'établissement des méthodes d'imputabilité. Elles expriment notre conviction que le perfectionnement des bonnes méthodes existantes offre le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de la gestion. Il convient ici de remercier les personnes qui nous ont présenté d'utiles observations sur le document de travail. Ces réflexions critiques émanaient de diverses sources: organismes centraux, syndicats, sous-ministres, directeurs de personnel, et bien d'autres encore. Nous nous sommes largement inspirés de leurs commentaires pour préparer le présent chapitre.

ble, ou tout au moins injuste, qu'on leur tienne rigueur du fait qu'ils n'ont pas atteint des buts qu'on n'a pas précisés au départ, qu'on n'a pas discutés avec eux et auxquels ils n'ont certes pas souscrit.

Méthode actuelle et «meilleure méthode» à suivre en matière de gestion du personnel

Voici les questions relatives au document de travail qui reviennent le plus fréquemment:

- Pourquoi les problèmes de gestion du personnel sont-ils si graves ?
- Le document de travail reflète-t-il fidèlement la qualité actuelle de la gestion ?

Certains considèrent que le document n'est pas assez critique des méthodes de gestion et des systèmes relatifs au personnel et que la situation est bien pire que la description qui en est faite; d'autres ont l'opinion contraire. L'opinion des deux groupes est sans doute valable de leur point de vue particulier. Toutefois, il faut se demander: «Valable par comparaison avec quoi?» La norme établie dans le présent rapport est celle de la «meilleure méthode», dans la mesure où le Comité a pu la définir comme telle avec l'aide d'un grand nombre d'intervenants des secteurs public et privé.

Il est facile de comprendre les raisons de la situation actuelle de la gestion du personnel: faute de critères de rendement, il ne serait pas raisonnable de s'attendre à autre chose. La Fonction publique n'a tout simplement pas de système qui définisse les buts, assure que les gestionnaires s'engagent à les atteindre et permette de préparer des rapports sur l'activité en cours afin d'établir les méthodes d'imputabilité. On ne peut pas assurer l'efficacité de la gestion sans moyens propres à transformer les critères de rendement (c'est-à-dire la théorie de la gestion) en une réalité d'exploitation.

On a là la réponse à la question de savoir dans quelle mesure la pratique actuelle diffère de la méthode que le Comité juge exemplaire. Le document de travail contient de nombreux renseignements qui justifient l'analyse que nous venons de faire. Ces données démontrent aussi, par exception, qu'il est possible d'atteindre un bon niveau de rendement.

de penser. Chacune des formules connues que voici donne une idée très nette des principes de gestion qui l'ont inspirée:

«Entière satisfaction garantie ou argent remis (avec le sourire)»
 «Nos employés sont notre atout le plus précieux»
 «(...) mais pour les citoyens de cette ville, AVCO, c'est moi!»
 «Nous sommes au deuxième rang, c'est pourquoi nous déployons de plus grands efforts»
 «Notre produit: l'acier, notre force: les gens»

Si nous voulons aller au cœur du problème en ce qui concerne la qualité et l'efficacité des systèmes et des services offerts au public, nous devons traiter de la question fondamentale: l'optique dans laquelle on conçoit la gestion. La bonne gestion du personnel ne peut découler que d'un principe sain: elle ne saurait émerger du néant, ni être efficace si elle va à l'encontre des principes de l'entreprise.

La Fonction publique et la théorie de la gestion

Les nombreuses discussions du Comité avec des fonctionnaires de divers secteurs de la Fonction publique, plus particulièrement après la publication du document de travail, justifient la conclusion suivante: l'idée est à présent largement acceptée, du moins théoriquement, que les gestionnaires et le personnel de toute la Fonction publique s'acquitteront vraisemblablement mieux de leurs tâches de façon à rendre l'organisation productive et à mener à bien sa mission s'ils savent d'avance ce que la direction attend d'eux. Ils ont besoin de connaître toutes les visées de la direction, c'est-à-dire le genre de méthodes de gestion qu'ils doivent suivre, les domaines où ils doivent donner le meilleur d'eux-mêmes, la nature des relations qu'ils doivent entretenir avec leurs collègues et les autres employés, en un mot, les principes de gestion auxquels ils sont soumis.

Même les fonctionnaires qui soupçonnaient à peine l'existence d'une théorie de la gestion ont mentionné la nécessité d'un système orienté vers des buts précis. Ils considèrent nettement les systèmes de cette nature comme un moyen, pour l'organisation et ses membres, de déterminer les fins à atteindre pour ensuite consacrer à cette tâche leurs efforts et leurs ressources. Ils estiment impossible

UNE THÉORIE DE LA GESTION

INTRODUCTION

Théorie de la gestion et qualité des systèmes de gestion du personnel

Le mandat confié au Comité touchant l'examen de la gestion du personnel soulignait la nécessité d'accroître tant l'efficacité des systèmes de gestion du personnel que l'efficacité et la qualité des services au public. Tel est l'objet de nos recommandations. Nous reconnaissons toutefois qu'il ne suffit pas de modifier les systèmes existants pour atteindre ces buts : des questions plus fondamentales sont en jeu.

La gestion de l'organisation, qui sous-tend tous les systèmes, les rend ce qu'ils sont : meilleurs ou pires. Dans toutes les institutions, les systèmes ne font que refléter directement la conception que l'entreprise se fait de la gestion, c'est-à-dire sa manière de voir et ses valeurs. Cela est vrai, que l'orientation soit formulée ou qu'elle se traduise simplement dans le comportement de la haute direction. Les systèmes établis témoignent soit d'une gestion autocratique, très peu de décisions étant laissées aux niveaux subalternes, soit d'une gestion bureaucratique et surréglementée. A l'opposé, les systèmes trahiront l'absence de gestion et le fouillis administratif qui en résulte; ou bien, ils seront axés sur les résultats à rechercher et les buts à atteindre, ce qui est la marque du gestionnaire compétent.

Dans le secteur privé, c'est par la nature même de ses slogans publicitaires que l'entreprise révèle ses inclinations et sa manière

GESTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

PARTIE C

qui aspirent à un changement en profondeur devront faire beau-
coup plus que réformer les systèmes existants: en fait, ils devront
s'attaquer aux principes mêmes qui régissent présentement la
gestion de la Fonction publique.

mise de sa Direction générale de la dotation en personnel. Elle s'est aussi attachée à éliminer certains règlements reliés à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

La politique d'évaluation du rendement et d'appréciation des employés publiée récemment par le Secrétariat du Conseil du Trésor et la C.F.P. constitue un facteur de changement des plus importants. En effet, un grand nombre de décisions concernant la gestion des employés reposent sur la connaissance de leur rendement au travail, de leurs points forts et de leurs points faibles ainsi que de leurs possibilités d'avancement. Cette politique mérite que les ministères fassent tous les efforts possibles pour l'appliquer rapidement et efficacement.

Quant aux relations de travail, deux organismes qui s'emploient à la solution des problèmes entre les autorités de la Fonction publique et les agents négociateurs influent sur la qualité des relations employeur-employés. Notre document de travail signale que la C.F.P. a établi un Comité mixte de consultation pour qu'il y ait au moins une tribune qui permette des échanges de vues concernant les questions qui relèvent de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Ce comité, composé des directeurs, des agents négociateurs, de deux sous-ministres et des commissaires à la Fonction publique, a défini son mandat et commencé à discuter des questions en jeu. Dès que s'amorcent des modifications aux normes de sélection, les agents négociateurs sont les premiers à être consultés par la C.F.P. En outre, avant que s'effectue une vérification dans un ministère donné, ils ont la possibilité de faire connaître l'expérience qu'ils ont acquise relativement au service de dotation en personnel de ce ministère.

Le Conseil national mixte (C.N.M.) a été rendu encore plus efficace par la mise en place d'un mécanisme de règlement des conflits et d'un moyen de recours au Comité mixte de consultation dans les cas de contestation de l'interprétation d'une de ses décisions, ainsi que par l'établissement de règlements administratifs qui lient les deux parties à ses décisions et par la création d'un poste de secrétaire général permanent.

Ces réformes témoignent de la volonté des responsables de hausser la Fonction publique à son plus haut niveau. Le succès de ces efforts est, cependant, limité par les contraintes imposées par la loi existante relativement au personnel et par l'optique générale dans laquelle on conçoit la gestion des ressources humaines. Ceux

INITIATIVES COURANTES

Au cours de la période initiale de son travail préparatoire à l'énoncé de la position du gouvernement, le Comité spécial a reçu des propositions visant à améliorer l'administration des gestionnaires supérieurs de la Fonction publique (SX et SM). Les propositions du groupe de travail au Comité des hauts fonctionnaires et, par la suite, celles de la C.F.P. au Comité spécial insistaient sur le fait que la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique ne s'améliorera vraiment que lorsque les gestionnaires fédéraux auront élargi leurs compétences et raffermi leur volonté de bien s'acquitter de leur tâche à cet égard. Le travail qui s'effectue actuellement en vue de hausser les critères de compétence en matière de gestion, de déterminer les postes de gestion, de sélectionner et de perfectionner les gestionnaires est de toute première importance.

La structure qui sert de cadre à la délégation des pouvoirs de dotation en personnel et aux règlements administratifs sur le processus de dotation a subi d'importantes transformations. Le service de vérification de la Commission de la Fonction publique concentre maintenant ses efforts sur la qualité de l'appareil mis en place par les ministères pour la gestion de la dotation en personnel. Le renouvellement des instruments de délégation et, partant, des pouvoirs de délégation dépendent directement des résultats des vérifications bisannuelles. Les modes de subdélégation au sein des ministères sont examinés par les vérificateurs, et la subdélégation des pouvoirs est de plus en plus tributaire de la possibilité d'obtenir les services d'agents de dotation accrédités. Pour sa part, la Commission de la Fonction publique a renforcé son appui aux services du personnel des ministères en instaurant un programme d'accréditation pour les agents de dotation en personnel et en assurant des services de surveillance et de consultation par l'entre-

mettre en œuvre un nouveau régime de classification qui servirait d'instrument pour déterminer les unités de négociation affectées aux premières rondes des négociations, mais qui, au début du nouveau régime, déléguerait sa responsabilité au Conseil du Trésor: c'était là inviter un problème dont la solution pourrait se révéler difficile. Le Bureau de révision de la classification, formellement rattaché au personnel de la Commission, était logé dans des locaux distincts de ceux qu'occupaient les autres employés de la Commission et recrutait son propre personnel. En outre, le Bureau était placé, en ce qui touchait les orientations de base, sous la tutelle du Groupe des politiques de classification composé de trois commissaires, du président du Comité préparatoire aux négociations collectives et du secrétaire du Conseil du Trésor. Les nominations de MM. J. D. Love, qui avait été secrétaire du Comité préparatoire, au poste de premier directeur du Bureau, de John Carson, à titre de président, et de Sylvain Cloutier, à titre de commissaire, devaient faciliter la transition de l'ancien régime au nouveau. M. Carson avait été un membre principal de la Commission Glassco et, subéquemment, conseiller en personnel auprès du secrétaire du Conseil du Trésor, et M. Cloutier avait été secrétaire associé du Comité préparatoire.

Le Comité préparatoire avait examiné la possibilité de recommander l'adoption d'une loi interdisant les grèves, mais il avait adopté la position que, dans la plupart des secteurs de la Fonction publique, une grève serait indéfendable et un lock-out impensable. Le Comité en était donc venu à la conclusion que, à la lumière de l'expérience récente dans la Fonction publique, il serait difficile de justifier la nécessité d'interdire les grèves par une loi. Une grève fut déclenchée par les postiers avant que la loi fondée sur le rapport du Comité préparatoire reçût la sanction du Parlement. Face à la volonté manifeste de certains employés de participer à des arrêts de travail et à la position prise par le Nouveau Parti Démocratique, qui considérait le droit de grève comme élément essentiel d'un régime de libres négociations collectives, le gouvernement de M. Pearson, en minorité à la Chambre des communes, incorpora dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique une disposition permettant aux agents négociateurs de choisir soit l'arbitrage, soit l'alternative conciliation-grève pour débloquer les impasses qui surviennent dans les négociations collectives.

tés du Conseil du Trésor touchant le personnel en vertu du nouveau régime entrèrent en vigueur au mois de mars 1967.

Une caractéristique particulière des négociations collectives prévues par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, c'était que, pour la première ronde des négociations, les unités de négociation pertinentes devaient être prédéterminées. Pour la première ronde, la Loi exigeait que le Conseil des relations de travail accrédite les agents négociateurs pour les unités composées d'employés compris dans les groupes professionnels établis par le programme de révision de la classification qu'appliquait la Commission du Service civil.

Dans son ensemble, le programme de révision de la classification a bien fonctionné, en dépit du fait qu'il a été appliqué par la Commission du Service civil, à laquelle devait succéder la Commission de la Fonction publique, qui, elle, n'assumerait aucune responsabilité relativement à la classification. Le blocage pour cause de surévaluation (attribution d'un poste à un niveau de traitement du nouveau plan de classification dont le maximum est inférieur à celui qui était accordé dans l'ancien plan de classification) fit l'objet d'une opposition violemment exprimée, mais sans les tempêtes de protestations qui, en 1919, avaient accueilli les propositions de classification de J. Arthur Young and Company.

Il y avait deux raisons principales à l'introduction de plain-pied du nouveau plan de classification. D'abord, le Comité préparatoire avait largement consulté les associations d'employés au cours de l'élaboration de ses recommandations et les associations avaient généralement accepté son point de vue, c'est-à-dire que l'ancien système de classification ne convenait pas du tout à la négociation et qu'un nouveau plan de classification était essentiel à l'instauration des négociations collectives, objectif primordial de toutes les associations d'employés. Le Bureau de révision de la classification avait repris, auprès des associations d'employés, le processus de consultation engagé par le Comité préparatoire, pour que les associations d'employés fussent au courant du nouveau plan de classification et prissent part à sa mise en place. Enfin, le gouvernement avait adouci la répercussion du blocage dont on vient de parler en approuvant des augmentations de traitement pour les employés qui occupaient des postes assujettis à cette mesure.

Compter sur une commission indépendante qui avait la responsabilité statutaire de classer les postes, de concevoir et de

accordait lui-même aux accords par voie de négociations collectives dans le secteur privé, le gouvernement finit par instaurer, en 1944, le Conseil national mixte du Service public du Canada.

La constitution du Conseil fut modelée sur celle du Conseil du Service civil britannique, à cette importante différence près que le Conseil britannique a le pouvoir de prendre des décisions concernant qui, une fois soumises au conseil des ministres «deviennent exécutives». La représentation administrative auprès du Conseil britannique peut donc engager le gouvernement, au lieu que le Conseil canadien n'avait que le pouvoir de faire des recommandations, et ceux de ses membres qui représentaient la partie de l'administration ne s'engageaient jamais à rien de plus qu'à appuyer en paroles les recommandations du Conseil auprès du gouvernement.

Les représentants de l'administration soutenaient aussi inmanquablement le point de vue selon lequel le mandat du Conseil, en ce qui concernait les traitements et autres questions de rémunération, se limitait à des déclarations de principes d'ordre général. Les principes ne servant pas de monnaie légale sur les marchés commerciaux, les représentants des employés ne voyaient dans le Conseil qu'un bien faible gardien des intérêts économiques de ses membres.

Il y avait aussi d'autres restrictions touchant l'utilité du Conseil en tant que mécanisme consultatif. Les représentants de l'administration insistaient sur le fait que la procédure adoptée par le Conseil devait demeurer confidentielle. Cela voulait dire que les représentants des employés ne pouvaient pas informer leurs propres associations et leurs membres des progrès réalisés par le Conseil au sujet des questions qui les intéressaient.

De plus, nul ne pouvait dire quelle partie de la Fonction publique était visée par le mandat du Conseil. En pratique, le Conseil traitait principalement de questions intéressant les employés visés par la Loi sur le Service civil, et la représentation du personnel s'opposait obstinément à accorder des sièges au Conseil à des représentants d'employés même si ces derniers avaient toute raison de dire qu'ils parlaient au nom d'un grand nombre de fonctionnaires non assujettis à la Loi.

Même en 1964, le professeur Frankel, de l'Université McGill, considérait que le Conseil était l'institution logique sur laquelle on pouvait se fonder pour établir un système de négociations collectives, mais les choses ne se passèrent pas ainsi, principalement parce

Au cours de la seconde guerre mondiale, le gouvernement dut faire face à un certain nombre de problèmes touchant la Fonction publique. A la faveur du climat créé par l'encouragement qu'il

n'était pas une question pressante aux yeux de M. Bennett.

L'établissement d'un mécanisme consultatif pour le Service civil. Bennett fut élu Premier ministre en 1931, à la place de King.

Il n'y eut aucune réunion du comité constituant. M. R.B.

seil national du Service civil.

onze associations d'employés pour rédiger la constitution du Con-

l'établissement d'un comité qui serait formé des représentants de

mandation, mais néanmoins, en 1930, il émit un décret prévoyant

montra pas des plus empressées à donner suite à sa propre recom-

mixte de la Fonction publique. Après son élection, M. King ne se

Etats-Unis, favorisa publiquement l'établissement d'un conseil

tant à ce poste qu'à titre de conseil en relations de travail aux

s'était créé une réputation de spécialiste des relations industrielles,

qui avait été le premier sous-ministre du Travail du Canada et qui

Pendant la campagne électorale de 1926, M. Mackenzie King

par le gouvernement.

nommés par les associations d'employés et de cinq autres, nommés

la Loi sur la pension de retraite; il était composé de cinq membres

consultatif auprès du ministre des Finances fut établi pour étudier

pension des fonctionnaires à la retraite. En 1928, un Comité

Avant 1924, aucune disposition statutaire ne régissait la

morte.

de consultation. Finalement, la recommandation devint lettre

naît le cumul des fonctions de révision des appels et des fonctions

mandation, alléguant qu'elle était inapplicable parce qu'elle entrai-

tères et les employés. Les autres associations rejetèrent la recom-

des comités des ministères représentant la Commission, les minis-

à l'effet que la Commission du Service civil eût le pouvoir d'établir

d'une recommandation faite en 1923 par le Comité parlementaire

Certaines associations d'employés insistèrent sur l'adoption

hension quant au rôle du Conseil britannique.

Toutefois, il existait alors beaucoup de confusion et d'incompré-

où un organisme semblable fut établi pour la Fonction publique.

Whitley en Grande-Bretagne suscita un grand intérêt au Canada

d'emploi au service du gouvernement. L'établissement du Conseil

l'organisme chargé de négocier les traitements et les conditions

les syndicats représentant les fonctionnaires du Royaume-Uni,

fonction publique non industrielle. Le Conseil Whitley devint, pour

Immédiatement après la première guerre mondiale, le gouvernement britannique formait un conseil national mixte pour sa civil.

des sous-ministres et deux autres, par la Fédération du Service présidait la Commission, deux des membres étaient nommés par gée d'entendre les appels de la classification. Un des commissaires établi une Commission d'audiences et de recommandations char- protestations de la part des employés. En réponse, la Commission a conseils concernant la classification a provoqué une tempête de poste. La mise en application des recommandations des experts- de classification, établi sur le niveau plutôt que sur les fonctions du tâches et les responsabilités et destinée à remplacer l'ancien régime États-Unis pour élaborer la nouvelle classification, fondée sur les sion du Service civil avait engagé une société d'experts-conseils des les représentants des employés a été établi en 1919. La Commis- Le premier mécanisme officiel de consultation mixte groupant

du Canada.

finallement fusionné pour former l'Alliance de la Fonction publique rence des présidents en 1960 et les deux autres associations ont rence des présidents sur l'unité. L'Institut s'est retiré de la Confé- professionnel ont établi un Comité d'action mixte et une Confé- Canada, la Fédération du Service civil du Canada et l'Institut groupes professionnels. En 1959, l'Association du Service civil du nel, lui, a organisé ses groupes en fonction et des régions et des à l'Association du Service civil du Canada. L'Institut profession- rement dans les provinces de l'Ouest. La fusion a donné naissance ministère des Postes et dans quelques autres ministères, particulie- plutôt que les ministères, comptaient de nombreux membres au comme l'Association du Service civil d'Ottawa, selon les régions les employés civils amalgamés du Canada qui, groupés, tout Fédération, l'Association du Service civil d'Ottawa a fusionné avec personnel de leur propre administration centrale. Se retirant de la associations des ministères ont affirmé leur droit de regrouper le du se conformer à la décision contraire de la Fédération lorsque les le droit exclusif d'organiser les employés de la région d'Ottawa, a civil, et l'Association du Service civil d'Ottawa, qui avait réclamé des ministères ont, par la suite, dominé la Fédération du Service membres dans une lutte continue et sans merci. Les associations elles se faisaient vigoureusement concurrence pour recruter des cations représentant les employés ne présentaient pas un front uni; Outre que leur position était intrinsèquement faible, les asso-

Les institutions: les associations d'employés

A la fin du dix-neuvième siècle, les fonctionnaires ont commencé à former des associations pour défendre leurs intérêts. Les employés des Postes ont été les premiers à s'associer. L'association des postiers des chemins de fer a été formée en 1889, la Federated Association of Letter Carriers of the Dominion of Canada (l'Asso-ciation fédérée des facteurs du Dominion du Canada), en 1891, et la Canadian Postal Employees Association (l'Association cana-dienne des employés des postes), en 1911. L'Association du Service civil d'Ottawa, la première association établie en fonction des régions plutôt que des ministères, a été formée en 1907 et la Fédération du Service civil du Canada (F.S.C.), une alliance assez libre des associations de postiers, plusieurs autres associations ministérielles et l'Association du Service civil d'Ottawa (A.S.C.O.) ont vu le jour en 1909. Les employés civils amalgamés du Canada et l'Institut professionnel ont tous deux été formés en 1920.

Les syndicats ont également été actifs pour regrouper les employés gouvernementaux, particulièrement ceux des secteurs des services et de l'entretien. Dès les années 40, les conseils de syndi-cats au Bureau de l'Imprimeur du Roi et aux chantiers maritimes de la Marine étaient consultés périodiquement par les hauts fonc-tionnaires des ministères et exerçaient une influence considérable sur les décisions touchant les traitements et les conditions de travail des employés.

Avant l'avènement des négociations collectives, les associa-tions représentant les employés du Service civil se trouvaient naturellement dans une position faible. Le gouvernement avait, en vertu de la Loi, le pouvoir de prescrire unilatéralement toutes les modalités d'emploi, et les associations d'employés ne pouvaient que présenter d'«humbles requêtes». Le gouvernement et ses conseillers officiels pouvaient les ignorer ou les refuser comme bon leur semblait, et le seul recours des associations d'employés, c'était de publier leurs griefs dans l'espoir d'en faire des questions politiques ou de déclarer une grève qui, n'ayant aucune base légale, demeu-rait essentiellement aussi un moyen d'action politique. Les grèves illégales entreprises par les employés du gouvernement pouvaient avoir des conséquences fâcheuses. La grève des Postes de 1924 a eu pour résultat le congédiement, sans bénéfice de pension, d'un certain nombre de grévistes présumés instigateurs de la grève.

La Loi sur le Service civil de 1918 avait attribué à la Commission la responsabilité de l'organisation, de la classification, de la paye et des nominations, sous réserve de l'approbation du Gouverneur en conseil pour les questions de traitements et d'organisation, mais dans les années 50, la moitié de la Fonction publique était exemptée de la Loi et les sous-ministres avaient acquis la responsabilité effective de l'organisation interne de leurs services, fait sanctionné par la Loi de 1961. Les sous-ministres exerçaient aussi une influence croissante sur le système de classification qui, dans les années 60, comptait quelque 700 classes, dont la plupart ne concernaient qu'un seul ministre, et 1 700 niveaux, dont quelques-uns n'avaient qu'un seul titulaire. La Loi de 1961 a maintenu la responsabilité de la Commission touchant la classification pour la protéger contre les pressions politiques ou bureaucratiques à l'endroit du système de classification.

Les ministères ont également joué un rôle de plus en plus important dans les sélections et les nominations. Nous avons déjà parlé des initiatives ministérielles en matière de recrutement du personnel spécialisé. Dans les années 50, la Commission a commencé à encourager les ministères à utiliser leurs propres méthodes de sélection pour pourvoir à des postes par voie de promotion et a accéléré la participation des ministères, en matière d'avancement, après la mise en vigueur de la Loi de 1961, tout en se réservant le pouvoir de déterminer les méthodes de nomination.

En 1931, la création du poste de Contrôleur du Trésor a forcé les ministères à conserver des dossiers sur leur personnel, ce qui a entraîné l'établissement de bureaux du personnel dans les ministères. Au début des années 60, la plupart des ministères avaient créé des directions spécialisées en personnel et les agents du personnel des ministères jouaient un rôle important dans la gestion du personnel. L'introduction des négociations collectives a exigé un apport massif de spécialistes du secteur privé dans le secteur du personnel, à cause du manque d'expérience à cet égard des fonctionnaires fédéraux proposés au personnel et du travail supplémentaire qu'exigeait la gestion des systèmes plus complexes pour le personnel créés par la nouvelle loi.

en outre, il a formulé des règlements pour normaliser les conditions

d'emploi de ces fonctionnaires.

M. Ronson est demeuré secrétaire du Conseil du Trésor pendant quelque dix-sept ans. Depuis, neuf autres personnes ont occupé le poste pendant une période moyenne de moins de quatre ans. Tous étaient des fonctionnaires de carrière parvenus à de hauts postes; ils ont quitté le Conseil pour occuper d'autres postes supérieurs dans la Fonction publique, dans le monde universitaire ou dans les organismes internationaux.

Le Comité préparatoire aux négociations collectives, se fondant sur la recommandation de la Commission Glassco à l'effet que le Conseil soit le directeur général des opérations gouvernementales, a recommandé qu'on attribue au Conseil le rôle de l'employeur dans les négociations collectives, avec la responsabilité globale de toutes les fonctions relatives au personnel, à l'exception des nominations. Cette recommandation a été incorporée dans la Loi de 1967.

Les institutions: le Bureau du Conseil privé

Jusqu'aux années 60, le Bureau du Conseil privé n'a pas joué un rôle important dans l'administration du personnel. Le greffier du Conseil privé conseillait le Premier ministre au sujet des nominations faites par décret du conseil, mais d'autres sources de conseils, à la fois officielles et politiques, étaient également disponibles et semblent avoir été largement employées.

La rationalisation des activités du Cabinet et l'intérêt accru pour les tâches des comités du Cabinet suscité par le Premier ministre Trudeau a étendu l'influence du Conseil privé à tous les aspects des travaux du gouvernement fédéral. L'établissement du Comité des hauts fonctionnaires, en 1969, découlant d'une recommandation du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction, a fourni aux greffiers du Conseil privé un moyen d'assumer une part de responsabilité de plus en plus importante en ce qui concerne l'élaboration des politiques en matière de personnel.

Les greffiers du Conseil privé semblent avoir occupé le poste pendant des périodes considérables. Depuis la nomination de M. Arnold Heeney, en 1938, seulement sept hommes ont occupé le poste.

qu'elles exerçaient pour obtenir un véritable régime de négociations collectives se faisaient de plus en plus manifestes.

Les institutions: le Conseil du Trésor

M. R. B. Bennett se réserva le ministère des Finances lorsque, en tant que Premier ministre, il forma le gouvernement en 1931. A titre de ministre des Finances, il devait faire face aux énormes difficultés économiques de la Grande Dépression. L'orthodoxie économique prescrivait, à ce moment-là, la compression radicale des dépenses gouvernementales pour remédier efficacement à la diminution croissante des revenus. Bennett se mit en frais de faire des coupes sombres dans les dépenses en insufflant une nouvelle vigueur au Conseil du Trésor et en faisant de cette institution un participant actif, bien que fortement négatif, aux décisions administratives du gouvernement.

M. W. C. Ronson, qui était le secrétaire *de facto* du Conseil du Trésor (le sous-ministre des Finances occupait, en vertu de la Loi, le poste de secrétaire du Conseil), fut nommé responsable de l'application des mesures d'économie. En s'acquittant de ce rôle, Ronson acquit bientôt la réputation d'un «homme détestable qui refuse tout», et on vint à le considérer dans la Fonction publique comme la véritable autorité décisionnelle du Conseil du Trésor.

Pendant la seconde guerre mondiale, la proclamation de la Loi des mesures de guerre et la mise en application d'autres lois d'urgence ont permis de tourner systématiquement les dispositions de la Loi sur le Service public, et le Conseil du Trésor s'est affirmé comme la source centrale des décisions relatives aux questions de personnel. M. Ronson ne souhaitait pas augmenter le personnel du Conseil, ni l'engager dans des activités d'exploitation. Il utilisait le personnel de la Commission comme son agent pour poursuivre des enquêtes et faire des rapports et des recommandations sur une gamme étendue de questions relatives au personnel, tout en se réservant le droit de les trancher.

En 1947, M. R. B. Bryce a remplacé M. Ronson au Conseil du Trésor. Il a cherché, avec grand succès, à moderniser le rôle du Conseil et à ordonner sa participation aux activités touchant le personnel. Il a affirmé le droit de regard du Conseil sur les employés rémunérés aux taux de traitements en vigueur et sur les autres fonctionnaires non assujettis à la Loi sur le Service civil et,

Commission a résisté aux pressions exercées en 1926, mais, en 1927, elle s'est ralliée aux propositions d'un sous-comité du Cabi-net relatives au barème des traitements.

Au cours des années 30, la réduction des traitements, plutôt que leur augmentation, était à l'ordre du jour. Lors de la seconde guerre mondiale, le contrôle des salaires et traitements s'est raffermi tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans la Fonction publique, le contrôle était mitigé jusqu'à un certain point par le versement de suppléments pour service de guerre et par la coutume très répandue des nominations temporaires.

Dans les années 40 et 50, la Commission du Service civil a convenu d'un modus vivendi à la fois avec les associations d'employés et le Conseil du Trésor, et les recommandations d'augmentations de traitements de la Commission ont en général été jugées acceptables et par les associations et par le Conseil. En 1957, la Commission a établi son Bureau de recherche sur les traitements et, ultérieurement, la méthode des révisions cycliques du barème des traitements pour assurer que les taux, pour toutes les classes, seraient révisés tous les deux ans.

La Loi sur le Service civil de 1961 prévoyait deux niveaux de consultation avec les représentants des employés pour les questions de traitements: la Commission était tenue de consulter les représentants des employés avant de faire des recommandations au gouvernement concernant les traitements; et les représentants du ministre des Finances (qui était à ce moment-là, en vertu de la Loi, président du Conseil du Trésor) étaient tenus de consulter les représentants des employés avant que le gouvernement décide de sa ligne de conduite concernant les recommandations de la Commission sur les traitements. La Loi de 1961, contrairement à celle de 1918, permettait au gouvernement de modifier, d'accepter ou de refuser les recommandations de la Commission.

Cette méthode s'est révélée trop longue et peu pratique. Pour les associations d'employés, elle semblait un mécanisme conçu pour les obliger à plaider leur cause à deux reprises et à donner au Conseil du Trésor l'occasion de prévoir et de réfuter leurs arguments. Lorsque le ministre des Finances refusait une recommandation de la Commission visant l'augmentation des taux de traitement, en alléguant que le gouvernement ne pouvait se permettre cette dépense supplémentaire, l'insatisfaction provoquée par cette méthode au sein des associations d'employés et les pressions

M. Stanley Nelson, en 1935, la tradition fut établie de nommer des commissaires sans attaches politiques. A l'exception de la nomination par le Premier ministre Diefenbaker, en 1959, de M. Sam Hughes, candidat défait du parti progressiste conservateur, au poste de président de la Commission, la tradition a été maintenue à la fois par la Commission du Service civil et par celle qui lui a succédé, la Commission de la Fonction publique.

Par suite des pressions exercées sur elle par les sous-ministres et les hommes politiques, en raison aussi de l'insatisfaction, très répandue chez les fonctionnaires, relativement à la reclassification initiale des postes, la Commission a laissé s'atrophier sa responsabilité organisationnelle, et elle a exercé son pouvoir de classification, dans une large mesure, à l'initiative des ministères; de plus, elle a consacré le gros de ses ressources à la création et à l'application du «principe du mérite» dans l'optique de techniques de recrutement et de sélection destinées à minimiser le népotisme politique et bureaucratique.

La Loi sur le Service civil de 1918 répartissait entre la Commission du Service civil et le Gouverneur en conseil la responsabilité de l'étude et de la révision des traitements. Après sa renaissance durant les années 30, le Conseil du Trésor a exercé le rôle du Gouverneur en conseil à cet égard. La Commission avait seule la responsabilité de recommander des modifications aux taux de traitements et, sans une recommandation de la Commission, le gouvernement n'avait aucun pouvoir. De plus, il ne pouvait qu'accepter ou refuser une recommandation de la Commission au sujet des taux de traitements: il ne pouvait la modifier.

Durant les années 20, la Commission a tenté de s'affirmer en assumant le rôle de protectrice des contribuables, en ce qui a trait aux questions de traitement. En 1924, le gouvernement a encouragé la Commission à recommander des augmentations de traitement pour les postiers. Toutefois, la Commission a recommandé des taux bien inférieurs à ceux que demandaient les postiers et même à ceux que le ministère des Postes jugeait raisonnables. Le gouvernement a tenté sans succès de persuader les commissaires de modifier leurs propositions et les postiers ont amorcé une courte grève pour protester contre le nouveau barème. Par la suite, le gouvernement a tourné les recommandations de la Commission en autorisant le paiement de primes aux postiers.

En 1926 et 1927, la Commission a de nouveau recommandé des taux que le gouvernement jugeait déraisonnablement bas. La

La Loi sur le Service civil de 1918 donna à une Commission

du Service civil indépendante l'autorité et la responsabilité première pour l'organisation et la gestion du personnel. La Commission du Service public de l'Australie, qui a sensiblement les mêmes responsabilités statutaires que celles de la Commission de 1918, semble les exercer dans la pratique. La Commission du Service civil, elle, ne le fit jamais.

Au cours des années 30, le Conseil du Trésor a vigoureusement affirmé son pouvoir sur les questions relatives au personnel et, dans les années 50, il s'est établi en tant que rouage principal d'un appareil de contrôle à double commande avec lequel les sous-ministres devaient traiter des questions relatives au personnel. A la fin des années 60, un troisième organisme central de contrôle, le Bureau du Conseil privé, a commencé à imposer son autorité relativement aux questions qui touchent le personnel. Ainsi, trois organismes centraux partagent à présent avec les sous-ministres les responsabilités de gestion du personnel. Deux de ces organismes font partie intégrante des rouages centraux du gouvernement, tandis que le troisième, la Commission de la Fonction publique, successeur de la Commission du Service civil, jouit d'une grande indépendance à l'égard du gouvernement et constitue, en droit, un agent du Parlement.

Les autres institutions qui jouent un rôle très important dans le système actuel de gestion du personnel sont, notamment, les agents négociateurs et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Le Commissaire aux langues officielles et la Commission canadienne des droits de la personne ont le pouvoir d'intervenir dans la gestion du personnel, et certaines mesures relatives au personnel peuvent faire l'objet de révisions judiciaires auprès des cours fédérales.

Les institutions: la Commission

M. Adam Shortt, premier commissaire du Service civil, était un distingué théoricien et avocat de la réforme du Service civil. A part M. Shortt, cependant, les commissaires nommés avant les années 30 avaient un passé d'action politique au service d'un parti. Les Premiers ministres conservateurs nommaient des commissaires conservateurs; les libéraux, de leur côté, nommaient des libéraux. Après la nomination de M. Charles Bland, en 1933, et de

que le Conseil n'avait pas de fonction réelle. Armé de la fausse impression que le Conseil du Trésor constituait un élément essentiel des rouages gouvernementaux britanniques, il mit en place un Conseil du Trésor canadien jouant le rôle d'un comité du Cabinet. Les États-Unis ont exercé une influence marquée sur la Fonction publique canadienne. Le mouvement de la gestion scientifique, fondé sur le travail de M. Frederick W. Taylor, et les doctrines du mouvement de réforme de la Fonction publique américaine ont été adoptés au Canada par les adeptes de la réforme du Service civil. La Loi sur le Service civil du Canada de 1918 traduisait les opinions que défendaient alors les réformateurs et les partisans de la gestion scientifique du Service civil américain. La Commission du Service civil retint les services d'une société américaine d'experts-conseils pour mettre au point la classification initiale du Service exigée par la Loi et, en 1920, le gouvernement recourut aux services de Griffenham and Associates, une compagnie américaine d'experts-conseils que dirigeait le responsable du projet de classification, avec mission de procéder à une réorganisation de l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux.

Les organismes centraux de coordination et de contrôle du gouvernement fédéral du Canada ont mis du temps à se développer. Le gouvernement n'a pas introduit de mesures efficaces pour le contrôle centralisé des dépenses et des mouvements de la trésorerie avant la création, en 1931, du Bureau du contrôleur du Trésor. Jusqu'à la nomination, en 1938, de M. Arnold Heeney comme premier secrétaire, les minutes du Cabinet n'étaient pas diffusées et le Bureau du Conseil privé n'a pas essayé de contrôler ou de coordonner les activités des ministères.

Avant la création, en 1908, de la Commission du Service civil, l'autorité des ministres et des sous-ministres sur les questions relatives au personnel n'était virtuellement soumise à aucun droit de regard. Le Conseil du Trésor n'invoquait pas le pouvoir qu'il avait en théorie sur les questions relatives au personnel, et la Commission des examinateurs du Service civil ne faisait rien de plus que de s'assurer que les candidats nommés n'étaient pas des imbéciles irrécupérables.

existaient entre le gouvernement en tant qu'employeur et ses

employés et leurs associations.

Il fut autorisé à choisir ses collègues de la Commission, et leur rapport, *Personnel Administration in the Public Service* («Admi-nistration du personnel dans la Fonction publique»), fut publié en 1958. Ce rapport contenait en substance deux propositions principales: le principe d'un seul service civil et l'attribution à la Commission d'un rôle de tierce partie seulement en ce qui concerne la détermination des traitements. Aucune de ces recommandations ne fut appliquée.

Devenu président de la section canadienne de la Commission conjointe internationale, M. Heeney eut beaucoup plus de succès comme président du Comité préparatoire aux négociations collectives dans la Fonction publique. Ce comité, qui regroupait des hauts fonctionnaires et comprenait le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission du Service civil, fut établi en 1963 pour préparer l'introduction dans la Fonction publique d'une forme appropriée de négociations collectives et d'arbitrage et examiner le besoin de réforme du système de la classification et de la paye. Le Comité présenta son rapport en juillet 1965. Ses principales recommandations furent inscrites dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique de 1967, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et les modifications de 1967 à la Loi sur l'administration financière.

Organismes de contrôle centraux

Lors de l'établissement de leurs structures gouvernementales, les Canadiens se sont souvent tournés vers le Royaume-Uni ou les États-Unis pour y trouver des modèles; et presque aussi souvent, ils ont mal compris ce que les Britanniques et les Américains faisaient. Un anecdoté apocryphe attribue la création du Conseil du Trésor du Canada à l'amour bien connu de Sir John A. Macdonald pour la bouteille. Vers 1860, le *Board of Lords Commissioners for Executing the Office of Lord High Treasurer* n'existait qu'en tant que fiction juridique et ses membres ne s'étaient pas réunis depuis bien des années. D'après l'anecdoté, Sir John, qui avait «mal aux cheveux» pendant un exposé sur le Trésor britannique, comprit bien le fait que les Britanniques avaient un Conseil du Trésor, mais il s'endormit avant d'avoir entendu le principal, en l'occurrence

En 1912, Sir George Murray, ancien secrétaire permanent du Trésor britannique, passa trois mois à faire l'étude des opérations gouvernementales fédérales du Canada. Il recommanda, entre autres choses, l'abolition du Conseil du Trésor et la délégation aux sous-ministres du pouvoir de procéder aux promotions. Aucune de ses recommandations n'a été suivie.

La Commission Beatty, établie pour enquêter sur la rémunération du personnel technique et professionnel et celle des fonctionnaires à l'échelon des sous-ministres, est arrivée à un moment inopportun. Elle recommandait des augmentations considérables de la rémunération de ces groupes, mais lorsqu'elle a présenté son rapport en 1930, le pays était dans la Grande Dépression et les taux de traitements étaient généralement à la baisse. Les recommandations de la Commission ont donc été écartées.

Le Rapport de M. Walter Gordon, de la Commission royale sur la catégorie Administrative dans le Service public, déposé en 1946, envisageait le problème du chevauchement des responsabilités du personnel administratif de la Commission du Service civil et du Conseil du Trésor. Il recommandait le transfert au Conseil du Trésor des responsabilités d'organisation, de classification et de rémunération, sous la direction d'un directeur général des établissements qui aurait le rang de sous-ministre. Il recommandait aussi une augmentation sensible de la rémunération des sous-ministres. On a appliqué cette dernière recommandation, mais non la première.

Les recommandations de la Commission Glassco de 1962 relativement à l'organisation gouvernementale ont eu des effets marqués sur la bureaucratie fédérale canadienne, mais celles qui portaient sur les questions de personnel passaient les relations de travail sous silence. D'ailleurs, la décision du gouvernement d'introduire les négociations collectives, décision prise peu de temps après la publication du Rapport Glassco, a ôté toute pertinence à maintes recommandations de ce rapport touchant le personnel. D'autres de ces recommandations conservent encore leur validité.

En 1957, M. Arnold Heeney, fonctionnaire très respecté, qui avait été le premier secrétaire du Cabinet au Canada et ambassadeur aux États-Unis, était nommé président de la Commission du Service civil. Il avait reçu du Premier ministre le mandat d'étudier la Loi sur le Service civil et d'en proposer la révision en mettant l'accent sur le rôle idéal de la Commission à la lumière des problèmes changeants du marché du travail et des relations qui

Huit commissions royales depuis la Confédération ont étudié les questions relatives au Service civil. Toutes les recommandations de ces commissions, sauf celles de la Commission Glassco, ont eu sur la Fonction publique des effets négligeables.

Les répercussions des études des commissions royales et des autres études

placement des handicapés.

Le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, a maintenant établi des programmes et des politiques dont l'objet est d'assurer que la Fonction publique assumera sa juste part des efforts que déploie la collectivité pour que les handicapés puissent participer fructueusement à la vie active de la société.

La Commission du Service civil a établi des politiques visant à assurer aux handicapés la possibilité de voir leurs aptitudes évaluées, mais, à l'exception de l'effort individuel de certains agents, la Commission n'a pris aucune mesure concrète pour assurer le placement des handicapés.

chargé de la réalisation des objectifs gouvernementaux. La préférence absolue accordée aux invalides de guerre par les Lois sur le Service civil de 1918 et de 1961 a eu pour résultat la nomination d'un nombre considérable d'handicapés, presque tous des hommes, à la Fonction publique. La plupart des invalides de guerre accomplissaient des tâches courantes et peu payantes, par exemple, comme garçons d'ascenseur ou nettoyeurs. Jusqu'à tout récemment, les immeubles et autres installations du gouvernement ne permettaient pas aux personnes confinées à des fauteuils roulants, non plus qu'aux aveugles ou aux sourds, de travailler de façon productive.

sante des femmes à tous les niveaux de la Fonction publique. Le Conseil du Trésor était chargé de la direction de ce programme. Jusqu'en 1970, nul ne se préoccupait du fait que les autochtones, au nombre d'un million, n'étaient pas convenablement représentés dans la Fonction publique fédérale. A cette date, la Direction de la dotation de la Commission de la Fonction publique a mis en place un bureau, où il n'y avait qu'un seul employé, afin d'établir des méthodes d'amélioration des possibilités d'emploi des autochtones dans la Fonction publique. Là encore, la politique gouvernementale a été énoncée, et le Conseil du Trésor a été chargé de la réalisation des objectifs gouvernementaux.

tion à 60% pour la catégorie de la direction, soient atteints avant 1975, et elle a retiré la permission de considérer la connaissance des deux langues comme élément de mérite pour les postes unilingues.

Dans le même temps, la Commission, responsable des programmes de formation linguistique destinés aux fonctionnaires, intensifiait ses programmes et faisait des efforts particuliers pour engager des francophones. En 1972, il semblait évident que ces mesures n'avaient pas suffi à mettre sur pied une fonction publique bilingue. C'est ainsi que la responsabilité première de la réalisation de cet objectif, de même que celle des objectifs connexes d'une représentation satisfaisante des Canadiens français dans la Fonction publique, devait passer de la Commission au Conseil du Trésor.

Le combat pour l'égalité d'accès de la femme à la Fonction publique du Canada n'a pas été engagé avant les années 60. Jusqu'à l'adoption, en 1967, de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, il n'existait pas d'interdiction statutaire contre le «sexisme». Les termes «emplois féminins», rétribués à des taux très inférieurs à ceux des emplois occupés par des hommes, étaient alors d'usage courant, et jusqu'en 1955, les employées qui se mariaient étaient tenues de démissionner.

La situation de la femme dans la Fonction publique au cours de cette période reflétait sans doute la façon dont elles étaient traitées sur le marché du travail au Canada. Le Rapport de la Commission Glassco notait que la politique d'égalité d'accès à l'emploi pour la femme était implicite dans la Loi sur le Service civil de 1961, mais que, dans la pratique, elle n'était pas entièrement appliquée et que le Canada traînait derrière les États-Unis et le Royaume-Uni en ce qui concerne le nombre de femmes autorisées à occuper des postes supérieurs dans la Fonction publique.

Le Rapport Archibald de 1968, *Les deux sexes dans la Fonction publique*, découlant d'une étude financée par la Commission de la Fonction publique, examinait en détail la situation de la femme dans la Fonction publique et recommandait l'adoption d'un certain nombre de mesures pour venir à bout de la discrimination, en raison du sexe. Pour donner suite à cette recommandation, la Commission a établi un Office de la promotion de la femme. L'initiative de la Commission a été suivie, en 1975 (Année internationale de la femme), par l'annonce d'un programme d'action concret du gouvernement pour assurer la représentation satisfai-

Le Rapport Glassco de 1962 notait que des arguments valables appuyaient l'idée d'une Fonction publique qui refléterait la réalité du pays dans son ensemble. Le rapport recommandait le recours à des mesures énergiques pour stimuler le bilinguisme chez les fonctionnaires fédéraux, de manière sélective, ainsi que l'accroissement des efforts pour attirer et retenir un plus grand nombre de Canadiens français de haute compétence et en mesure d'accéder à des postes supérieurs.

En dissidence, le commissaire Therrien traduisait éloquentement le mécontentement qu'avait suscité chez les Canadiens d'expression française l'immobilisme de la Fonction publique. Les études poussées de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme entraînaient l'adoption de la Loi sur les langues officielles.

En ce qui concerne les langues, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique contient essentiellement les mêmes dispositions que la Loi sur le Service civil de 1961. Toutefois, sous la direction de M. John Carson, la Commission de la Fonction publique a envisagé l'application de la Loi tout en sachant qu'il y aurait des changements, que le gouvernement s'engageait à instaurer une Fonction publique bilingue et qu'il fallait prendre des mesures pour obtenir une plus large proportion d'employés d'expression française, tout particulièrement aux échelons supérieurs. La Commission a pris l'initiative en établissant des règlements qui exigeaient un nombre d'employés d'expression anglaise ou française, respectivement proportionnel au nombre des clients parlant l'une ou l'autre langue; de plus, elle a autorisé l'établissement de la connaissance de l'anglais et du français comme élément de mérite dans les concours pour des postes qui n'exigent pas l'emploi des deux langues.

L'autorisation de considérer la connaissance des deux langues comme facteur de sélection pour des postes qui n'exigent pas l'usage de ces deux langues a été vivement combattue par les associations d'employés, qui l'estimaient injuste et contraire aux engagements publics du Premier ministre L. Pearson, selon lesquels l'établissement d'une fonction publique bilingue ne porterait pas préjudice aux perspectives d'emploi des employés unilingues.

En 1969, la Commission a publié un règlement demandant aux sous-ministres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les pourcentages d'employés bilingues des diverses catégories professionnelles, allant de 15% pour la catégorie de l'exploita-

Sous le régime du favoritisme, le nombre de Canadiens français employés dans le Service civil était largement proportionnel au nombre de Canadiens français que comptait l'ensemble de la population canadienne. De 1918 au début des années 60, le Service civil est devenu fondamentalement une institution unilingue d'expression anglaise, à l'exception de quelques noyaux de francophones. En 1918, les employés d'expression française composaient 22% de l'effectif de la Fonction publique. En 1946, cette proportion était tombée à 13%.

La domination de la langue anglaise et des anglophones dans le Service civil était due, en grande partie, à deux facteurs: le régime du mérite, établi par la Commission du Service civil, et la préférence absolue accordée aux anciens combattants en vertu des Lois sur le Service civil de 1918 et 1961.

Les examens mis au point par la Commission défavorisaient les Canadiens d'expression française de deux manières: les documents d'examen étaient conçus pour des candidats connaissant les matières et les systèmes de valeurs propres aux établissements d'enseignement anglophones, différents de ceux du système d'enseignement du Québec; en outre, la traduction des documents d'examen était souvent erronée.

La préférence absolue accordée aux anciens combattants désavantageait les Canadiens d'expression française, car leur participation aux forces armées pendant les deux guerres avait été beaucoup plus faible que celle des anglophones.

La Loi sur le Service civil a été modifiée en 1938 afin que les personnes nommées à des postes locaux soient compétentes en anglais ou en français, selon la langue parlée par la majorité des personnes avec lesquelles le titulaire devait traiter. Un règlement a rendu les sous-ministres responsables de la détermination des postes exigeant des titulaires bilingues.

Le Rapport Heeney de 1958 recommandait que la nouvelle loi détermine que les anglophones et les francophones devaient être servis par des fonctionnaires parlant leur langue, et la Loi sur le Service civil de 1961 a chargé la Commission de veiller à ce que les ministères et les bureaux locaux engagent un nombre suffisant d'employés compétents en anglais ou en français, ou encore dans les deux langues, pour qu'ils puissent s'acquitter de façon satisfaisante des tâches de leurs ministères ou de leurs bureaux respectifs et assurer ainsi un service efficace au public.

Dans les années 60, le «régime du mérite» fut remis en question pour de nouvelles raisons. Les méthodes de sélection mises au point pour éliminer le favoritisme entraînaient, disait-on, la discrimination envers certains groupes. Selon cet argument, on ne pouvait considérer le principe du mérite comme appliqué de fait à moins que la Fonction publique ne fût aussi, d'une certaine manière, représentative des groupes comme les Canadiens d'expression française, les autochtones et les handicapés.

Le principe d'une Fonction publique représentative de toute la population

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique traduit les vues du Comité préparatoire, attribuant à la Commission de la Fonction publique le droit exclusif de procéder aux nominations dans le cas des postes assujettis à la Loi. La Loi ne s'applique pas aux employeurs autonomes, tel le Conseil national de recherches du Canada, qui continuent de faire leurs propres nominations. La Commission de la Fonction publique, nouvellement créée, a tout de suite pratiqué la politique de la délégation aux sous-ministres de ses pouvoirs de nomination, pour ce qui est des catégories du soutien administratif et de l'exploitation, qui comprennent les deux tiers des fonctionnaires; elle a ensuite étendu sa politique de délégation aux autres catégories, ne retenant pour elle-même que les nominations aux postes des cadres supérieurs.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique traduit les vues du Comité préparatoire, attribuant à la Commission de la Fonction publique le droit exclusif de procéder aux nominations dans le cas des postes assujettis à la Loi. La Loi ne s'applique pas aux employeurs autonomes, tel le Conseil national de recherches du Canada, qui continuent de faire leurs propres nominations. La Commission de la Fonction publique, nouvellement créée, a tout de suite pratiqué la politique de la délégation aux sous-ministres de ses pouvoirs de nomination, pour ce qui est des catégories du soutien administratif et de l'exploitation, qui comprennent les deux tiers des fonctionnaires; elle a ensuite étendu sa politique de délégation aux autres catégories, ne retenant pour elle-même que les nominations aux postes des cadres supérieurs.

La Commission Glassco (1962), tout en relevant des cas de favoritisme dans les sociétés d'Etat et les organismes non assujettis à la Loi sur le Service civil, a constaté que les organismes qui avaient cédé à des pressions politiques au cours du processus final de sélection semblaient généralement insister sur la compétence requise du candidat et que certains organismes engageaient librement leur personnel, sans pressions ni ingérences politiques. Le Comité préparatoire aux négociations collectives dans la Fonction publique (1965) considérait que «la Loi et les Règlements sur le Service civil devraient continuer de régir les fonctions assujetties au «principe du mérite» des nominations» et que ces fonctions devraient être exclues de l'objet des négociations.

La Commission Glassco (1962), tout en relevant des cas de favoritisme dans les sociétés d'Etat et les organismes non assujettis à la Loi sur le Service civil, a constaté que les organismes qui avaient cédé à des pressions politiques au cours du processus final de sélection semblaient généralement insister sur la compétence requise du candidat et que certains organismes engageaient librement leur personnel, sans pressions ni ingérences politiques.

La Commission Glassco (1962), tout en relevant des cas de favoritisme dans les sociétés d'Etat et les organismes non assujettis à la Loi sur le Service civil, a constaté que les organismes qui avaient cédé à des pressions politiques au cours du processus final de sélection semblaient généralement insister sur la compétence requise du candidat et que certains organismes engageaient librement leur personnel, sans pressions ni ingérences politiques.

Les organismes établis après la mise en vigueur de la Loi de 1918 n'étaient pas, dans bien des cas, assujettis aux dispositions de la Loi, afin de laisser à leurs gestionnaires une plus grande liberté d'action en matière de personnel. Cette tendance s'est accélérée au cours de la seconde guerre mondiale lorsque M. C.D. Howe était le ministre responsable de la production de guerre. M. Howe était

d'établissements comme les grands chantiers maritimes. En outre, les recommandations du Rapport Heeney ne mentionnaient pas comment la Commission se proposait de résoudre le problème difficile de la détermination de la rémunération. Le principe d'uniformité du barème des traitements dans tout le pays pour le personnel assujetti à la Loi sur le Service civil était fermement établi. Au Canada, les marchés du travail offraient une rémunération très variée, selon la région, pour bien des catégories d'ouvriers, et les fonctionnaires jugeaient que l'adoption des taux en vigueur localement était essentielle à l'exploitation efficace d'établissements comme les grands chantiers maritimes.

La proposition contenue dans le Rapport Heeney de 1958, «un Service civil unique», a été vigoureusement rejetée non seulement par M. C.J. Mackenzie, président du Conseil national de recherches du Canada, qui a mobilisé l'opinion scientifique du pays contre ce qu'il jugeait être une démarche impie pour sacrifier la poursuite de l'excellence scientifique sur l'autel d'une doctrine périmée du mérite, mais également par certains des principaux ministères. Des ministères comme ceux de la Défense nationale et des Transports, dont au moins le tiers des employés n'étaient pas assujettis à la Loi sur le Service civil, avaient établi des méthodes raisonnablement efficaces au sein de leurs ministères respectifs pour protéger des pressions politiques l'administration des employés exempts. L'expérience qu'ils avaient acquise des méthodes de dotation de la Commission les avait convaincus que l'engagement de la Commission dans la nomination du personnel non assujetti à la Loi entraînerait des délais inacceptables et nuirait sensiblement aux opérations de leurs services.

La proposition contenue dans le Rapport Heeney de 1958, «un Service civil unique», a été vigoureusement rejetée non seulement par M. C.J. Mackenzie, président du Conseil national de recherches du Canada, qui a mobilisé l'opinion scientifique du pays contre ce qu'il jugeait être une démarche impie pour sacrifier la poursuite de l'excellence scientifique sur l'autel d'une doctrine périmée du mérite, mais également par certains des principaux ministères. Des ministères comme ceux de la Défense nationale et des Transports, dont au moins le tiers des employés n'étaient pas assujettis à la Loi sur le Service civil, avaient établi des méthodes raisonnablement efficaces au sein de leurs ministères respectifs pour protéger des pressions politiques l'administration des employés exempts. L'expérience qu'ils avaient acquise des méthodes de dotation de la Commission les avait convaincus que l'engagement de la Commission dans la nomination du personnel non assujett

Les premiers avocats du principe du mérite déclaraient qu'«éliminer le favoritisme équivalait à améliorer l'efficacité du gouvernement. Toutefois, comme le font remarquer MM. Hodgetts, McClosky, Whitaker et Wilson, dans leur *Histoire d'une institution*, «en principe, aussi bien qu'en pratique, la Fonction publique peut être inefficace avec ou sans favoritisme».

Le Rapport annuel de la Commission du Service civil de 1917-1918 mentionne que la loi de 1918 visait surtout à «développer l'économie et encourager l'efficacité dans un Service civil apolitique». Il faisait allusion à deux éléments du régime du mérite: la sélection et la nomination sans égard à l'allégeance politique, à la religion ou à l'influence du candidat; et l'application de méthodes d'emploi scientifiques pour maintenir, après leur entrée dans le service, l'efficacité des employés choisis.

A ses tout débuts, la Commission a essayé d'introduire des principes de «gestion scientifique», mais dès les années 30, elle consacrait ses efforts à l'élimination du favoritisme et avait réussi, dans une large mesure, à le faire.

Ainsi, la Commission du Service civil a créé un principe du mérite assez négatif, et son but premier est devenu la protection contre les ingérences politiques dans les méthodes de sélection et de promotion. La Commission a cependant pris quelques mesures positives, tel le programme «University Grade IV», pour recruter des diplômés universitaires très compétents: cette mesure a amené la nomination de personnes qui, plus tard, ont atteint le rang de sous-ministre.

MM. W.C. Clark, sous-ministre des Finances, et O.D. Skelton, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, sont cependant ceux qui ont déployé les efforts les plus fructueux pour attirer des personnes de talent aptes à se perfectionner et à accéder à des postes supérieurs. M. Clark est responsable du recrutement de personnes comme MM. R.B. Bryce et John Deutsch, tandis que M. Skelton a fait des Affaires extérieures un domaine de choix où les diplômés exceptionnellement doués des universités canadiennes pouvaient commencer leur carrière.

Des ministères comme ceux des Finances et des Affaires extérieures ont continué de jouer un rôle clé en matière de recrutement, après le départ de MM. Clark et Skelton. Les ministères scientifiques et techniques ont également pris une part active au recrutement et au perfectionnement professionnel d'employés spécialisés. Par exemple, le ministère des Transports, de

Le principe du «mérite»

Le favoritisme était le moyen de nomination accepté au dix-neuvième siècle, non seulement dans la Fonction publique canadienne, mais dans toutes les administrations publiques du monde occidental. Le Rapport Northcote-Trevelyan de 1853 a constitué la base de la réforme dans la fonction publique britannique, mais le principe de la nomination fondée sur un concours n'a pas été adopté en Grande-Bretagne avant 1870. Le «régime d'oc-troi» des places aux adhérents du parti au pouvoir, ce qu'on appelait alors le *spoils system*, constituait aussi la pratique admise dans l'administration fédérale des États-Unis jusqu'à l'adoption de la Loi Pendleton en 1873, après l'assassinat du président Garfield, nouvellement élu, par un candidat déçu de ne pas avoir obtenu un poste.

Dès 1877, un comité parlementaire canadien recommandait la création d'une commission indépendante pour gérer la Fonction publique, mais la nomination fondée sur le mérite n'a pas été introduite au Canada avant 1908, et ce, seulement pour le «service interne», c'est-à-dire les employés de l'Administration centrale à Ottawa.

La Loi sur le Service civil de 1918 appliquait le système du mérite au Service extérieur, mais cette loi ne s'appliquait pas à tous les fonctionnaires. Les équipages des navires gouvernementaux étaient exclus par les dispositions de la Loi même et, en 1922, un décret excluait les «cols bleus» spécialisés et non spécialisés qui étaient payés d'après les taux de rémunération localement en vigueur. Le Rapport Heeney de 1958 déclarait que seulement la moitié des employés du gouvernement occupés à des activités non commerciales étaient assujettis à la Loi sur le Service civil et proposait l'extension de la portée de la Loi pour permettre la création d'un «Service civil unique».

Les fonctionnaires des organismes exemptés de la Loi n'ont pas tous souscrit à la proposition selon laquelle l'application du principe du mérite exige que la nomination soit faite par une commission indépendante. Le Conseil national de recherches du Canada, en particulier, s'est opposé à ce que la Loi sur le Service civil s'applique à ses employés, alléguant que la poursuite de l'excellence scientifique exige que le Conseil ait ses coudées franches pour sélectionner et administrer son personnel.

En 1977, la Commission de la Fonction publique a déclaré que la Fonction publique employait 283 000 personnes en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, tandis que, pour la même année, Statistique Canada consignait un total de 330 000 personnes à l'emploi du «gouvernement proprement dit» et 144 000 autres dans les «institutions gouvernementales».

Au fur et à mesure que le pays et la Fonction publique prenaient de l'importance et que les programmes gouvernementaux devenaient plus variés et plus complexes, la Fonction publique avait besoin d'un nombre croissant de connaissances et de compétences spécialisées. En 1920, les employés des domaines scientifiques, professionnel et technique étaient en assez grand nombre et assez mécontents des propositions de reclassification et de traitements qu'on leur faisait pour former l'Institut professionnel de la Fonction publique. En 1930, l'Institut comprenait 1 300 membres de 33 groupes professionnels et régionaux dans tous les coins du pays. En 1960, au moment où la Commission Glasco entreprenait son enquête, le tiers des employés du gouvernement fédéral étaient affectés aux tâches administratives, techniques, professionnelles ou scientifiques. Depuis, la proportion de ces employés est demeurée constante.

Au dix-neuvième siècle, le travail de la plupart des fonctionnaires était, par conséquent, simple et routinier; il s'agissait de tâches telles que la livraison du courrier, la perception des droits de douane et des taxes d'accise, la tenue de dossiers écrits à la main et la rédaction ou la copie de documents. L'opinion du président des États-Unis, Andrew Jackson, selon laquelle le travail des fonctionnaires était ou pouvait être rendu si simple que n'importe quel citoyen d'intelligence normale aurait pu le faire, était également justifiée pour ce qui est de la Fonction publique canadienne.

Au dix-neuvième siècle, les gouvernements jouaient un rôle assez peu important dans la vie de la collectivité. La sagesse populaire voulait «que le gouvernement qui gouverne le mieux est le gouvernement qui gouverne le moins». Au Canada, les ministres pouvaient entreprendre eux-mêmes—ce qu'ils ont fait—bien des tâches maintenant assignées aux fonctionnaires. Par exemple, Alexander Mackenzie, le deuxième Premier ministre du Canada (de 1873 à 1878), n'avait pas de secrétaire et préférait rédiger de sa propre main tout le travail administratif de son bureau.

l'arrivée de vagues successives d'immigrants, la montée du nationalisme canadien-français, le mouvement de libération de la femme, l'insistance des groupes minoritaires touchant l'élimination des pratiques discriminatoires, la reconnaissance, lentement acquise, de la dualité linguistique du pays: ce sont là les principaux événements et les grandes idées-forces qui ont façonné le Canada tel qu'il est aujourd'hui. Ils ont aussi influé profondément sur la bureaucratie fédérale et sur le climat politique et administratif dans lequel se sont formées les lois, les coutumes et les pratiques qui la régissent.

On peut constater l'émergence de deux autres forces: d'abord, la constatation que le Canada est une entité particulière et qu'il doit trouver des solutions de son cru aux problèmes qui lui sont particuliers; puis les désillusions et la méfiance qu'engendre, partout en Occident, ce qu'on pourrait appeler l'omniprésence de l'Etat dans les affaires humaines, sans oublier le fait que bien des gens au Canada ont l'impression que les hauts fonctionnaires de la bureaucratie fédérale se sont politisés.

Nous possédons peu de renseignements de tout repos sur les débuts de la Fonction publique. Nous n'avons pas non plus de statistiques sur le nombre de personnes employées avant 1912, année au cours de laquelle l'effectif comptait 22 000 personnes.

On ne saurait comparer ce chiffre à ceux des années suivantes sans une extrême prudence. L'emploi au service du gouvernement revêt bien des formes différentes, et la conception qu'on se fait du fonctionnaire ou de l'employé public a évolué au cours des années, de sorte que les chiffres se rapportent souvent à des catégories tout à fait différentes.

La «Fonction publique» a remplacé le «Service civil» dans la terminologie administrative canadienne, mais les deux termes ne sont pas synonymes, et la «Fonction publique» se rapporte à plusieurs groupes différents de personnes.

On peut dire, cependant, que l'effectif fédéral a plus que doublé au cours de la première guerre mondiale, atteignant 50 000 personnes; on a procédé à de légères réductions au début des années 20 et une fois encore au cours de la Dépression; au début de la seconde guerre mondiale, la Fonction publique comptait environ le même nombre d'employés qu'à la fin de la première guerre mondiale; au cours de la seconde guerre mondiale, l'effectif a triple et, de 1946 à 1977, sauf durant de brèves périodes, il a augmenté de façon exponentielle.

ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION ET DES PRATIQUES RELATIVES À LA GESTION DU PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Accroissement de l'effectif fédéral

L'effectif de la fonction publique d'un pays comprend les hommes et les femmes nommés plutôt qu'élus pour mener à bien les tâches de l'État. Le travail qu'ils accomplissent, son organisation et son contrôle, le recrutement, la sélection et l'affectation de ces employés, la détermination de leur rémunération et de leurs avantages sociaux, en un mot, leur situation dans la collectivité dépendent de l'histoire du pays ainsi que de ses institutions sociales, politiques et de ses établissements d'enseignement. En retour, la fonction publique d'une nation influe à maints égards sur l'histoire et les institutions de ce pays.

La Fonction publique fédérale du Canada est née en même temps que la Confédération, soit en 1867. Sa croissance, son évolution, les lois, les coutumes et les pratiques qui la régissent sont intimement liées aux changements que le Canada a lui-même connus en passant du statut de colonie britannique à celui de nation. Cette nation offre à ses citoyens un éventail complet de programmes sociaux et joue un rôle de premier plan dans les secteurs diplomatiques, commerciaux et militaires du monde. La participation à deux guerres mondiales, les privations subies durant la dépression économique des années 30, l'adoption de la nouvelle doctrine économique de John Maynard Keynes,

LE CONTEXTE

PARTIE B

volonté d'obtenir des résultats. Le recours à de telles mesures extrêmes s'imposera encore davantage dans l'avenir lorsque diminueront les chances de faire carrière dans la Fonction publique.

F. Participation à l'action politique

De façon générale, les fonctionnaires devraient pouvoir, en toute liberté, participer activement à la vie politique du pays, à moins que leur activité au service d'un parti ne compromette la réputation d'impartialité de la Fonction publique et n'entre en conflit avec l'exercice efficace de leurs fonctions.

G. Rôles et structures

Des améliorations sensibles ne peuvent être apportées sans une réattribution fondamentale des rôles en vue d'éliminer les contradictions inhérentes à la structure actuelle du cadre de travail. Le changement est à la fois essentiel et urgent si l'on veut réaliser l'efficacité de la gestion du personnel, de la protection du principe du mérite et de la représentation des intérêts des employés.

Une orientation vigoureuse, unifiée et globale des services du personnel ne peut être assurée que par un organisme central fort, d'une compétence exceptionnelle et comptable au gouvernement de tous les aspects de la gestion du personnel, y compris les fonctions de gestion régies à l'heure actuelle par la L.E.F.P. L'adhésion au principe du mérite suppose l'existence d'une Commission de la Fonction publique qui joue le rôle de vérificateur indépendant et ferme. A l'intérieur de ce cadre de travail, le Conseil national de dotation fournirait aux agents négociateurs la tribune où défendre les intérêts des fonctionnaires, car il ne faut pas oublier que les intérêts de l'employé sont plus souvent identiques à ceux de l'employeur qu'on ne le croit généralement.

Les entraves à une administration efficace du personnel et à la saine gestion des ressources humaines requièrent une attention urgente. Les recommandations contenues dans le présent rapport visent à établir un régime de gestion du personnel conçu pour améliorer sensiblement le service offert au public.

Dans des déclarations successives, le gouvernement du Canada a clairement manifesté sa détermination d'assurer aux groupes sous-représentés—femmes, autochtones et handicapés—une chance égale de faire carrière dans la Fonction publique. En dépit d'efforts concertés, les possibilités de ces groupes ne se sont pas améliorées. L'expérience a prouvé sans l'ombre d'un doute que seule assurera l'égalité des chances une démarche concrète, appuyée par des dispositions légales qui mettront la L.E.F.P. au service de la politique gouvernementale et animée par la ferme

E. Égalité d'accès à l'emploi

La gestion de la Fonction publique a toujours été conçue comme si elle devait s'appliquer à une entité monolithique. Si l'on tente de satisfaire à toutes les demandes au moyen d'un seul système, en fait on ne satisfait personne. La loi doit permettre une adaptation des méthodes de gestion du personnel qui tienne compte des caractéristiques particulières des divers organismes, des emplois et des lieux géographiques.

La nécessité d'un cadre législatif et d'une politique interne fondés sur une théorie commune de la gestion est évidente; mais les méthodes employées par les services du personnel doivent être adaptées aux réalités du milieu de travail, qu'il s'agisse d'un poste isolé, d'une petite ville, d'un grand centre urbain ou d'une mission à l'étranger, et à une gamme étendue de groupes professionnels, des préposés à la recherche aux équipages maritimes, en passant par les menuisiers, les pilotes et les bouviers.

D. Une gestion souple du personnel

Nous proposons que la portée des négociations collectives dans la Fonction publique soit élargie de façon à inclure la négociation de la plupart des questions actuellement soumises aux dispositions de la L.E.F.P. par l'intermédiaire d'un Conseil national de dotation composé de représentants des divers agents négociateurs, de la direction centrale et de la direction des ministères.

gestion et des représentants des employés. Il n'y a donc pas lieu qu'une loi empêche l'employeur et les agents négociateurs d'assumer la responsabilité qui leur incombe de résoudre les questions relatives à l'emploi et à l'avancement des fonctionnaires compétents.

La Fonction publique est assujettie à un régime de négociation collective qui reconnaît la responsabilité et les besoins et de la

C. Négociations collectives en matière de dotation

des années 1980.

Le principe du mérite doit, comme par le passé, fonder les nominations et l'avancement dans la Fonction publique. Cependant, bien que le régime du mérite ait peut-être été approprié aux conditions des années passées, et même s'il continue d'empêcher tout favoritisme, force est de reconnaître que l'ordre de priorité des tâches n'étant plus ce qu'il était, une nouvelle interprétation du mot « mérite » s'impose. De cette révision devrait naître une nouvelle conception du principe du mérite, mieux accordée aux exigences

B. Mérite

- en fondant, pour une bonne part, l'appréciation du rendement des gestionnaires et des employés sur le critère de leur sensibilité aux besoins de la population qu'ils servent;
- en prenant les mesures nécessaires pour familiariser les citoyens avec les politiques et les plans d'action de l'État et pour accroître la participation de la population et des clients à l'établissement et à l'évaluation des programmes.

3. Le souci primordial d'assurer au public des services nettement adaptés à ses besoins. On atteindra ce but:

l'erreur) soient la norme, et où le gestionnaire soit comptable des résultats qu'il obtient;

— par le souci primordial d'employer les fonds publics à bon escient et l'incorporation dans le principe d'imputabilité des gestionnaires—en tant qu'administrateurs des deniers publics—des notions d'efficacité, de rentabilité et de responsabilité fiduciaire en ce qui concerne la disposition de leurs budgets;

— par la substitution de l'auto-orientation et de l'autocritique au droit de regard d'une autorité supérieure et centralisée, ce qui s'exprimerait par la prise des décisions en équipe et l'évaluation concertée des résultats par les gestionnaires à tous les niveaux, y compris l'employeur général;

— par l'amélioration du fonctionnement de l'organisme, compte tenu des situations et des problèmes divers auxquels doivent faire face les gestionnaires en ce qui concerne la mission dont leur organisme est chargé et les ressources financières et humaines dont ils disposent.

fondamentale recommande que soit adoptée et appliquée à tous les niveaux une théorie de la gestion axée sur les principes suivants:

1. Les ressources humaines de la Fonction publique sont notre bien le plus précieux; ainsi, l'engagement des gestionnaires à bien diriger les ressources humaines est primordial et doit se traduire dans les principes directeurs formulés et les mesures établies:

- en vue de créer un climat propice à l'efficacité et à la productivité du travail, à la réalisation des aspirations des employés et au maintien de la confiance du public dans ce qu'ils font;
- pour instaurer le droit des employés à participer aux décisions qui les touchent dans leur lieu de travail;
- pour que tous les employés comprennent bien, d'accord avec leurs supérieurs, le rôle qui leur est assigné et les résultats qu'on attend d'eux, et que leur rendement soit évalué périodiquement;
- pour que les employés aient le droit d'être représentés et que les gestionnaires soient conscients de l'intérêt qu'ils ont à collaborer avec des représentants des employés pour déterminer et résoudre les problèmes communs;
- afin que les employés qui s'estiment lésés puissent soumettre leurs griefs à nouvel examen sans crainte des conséquences;
- en vue de reconnaître la diversité des points forts, des points faibles et des mobiles d'action des employés;
- en vue de traiter employés et candidats de façon juste et équitable et de veiller à ce que l'égalité d'accès à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et aux possibilités de carrière soit assurée à tous, sans acception de race, d'origine nationale ou ethnique, de religion, d'âge, de sexe ou d'état civil; en vue aussi de créer un climat qui éliminera les désavantages dont souffrent certains groupes ou y remédiera, et qui stimulera tous les employés à participer plus activement à l'avancement de leur propre carrière;
- pour établir des relations humaines et professionnelles empreintes de constance, de sincérité et d'intégrité.

2. L'importance d'une gestion strictement «professionnelle» en matière de connaissances, de compétence et de rendement doit se traduire:

- par la sélection, l'avancement et la récompense des gestionnaires selon la qualité de leur gestion et de leur apport à l'organisme du point de vue des résultats qu'ils obtiennent;
- par la formation d'un milieu où chaque gestionnaire sache ce qu'on attend de lui, où la délégation des pouvoirs, la liberté d'action, l'autorité de prendre des décisions (et le droit à

La gestion du personnel ne peut être isolée du contexte de la gestion globale de la Fonction publique. Notre proposition la plus

A. Théorie de la gestion

Suivent les éléments essentiels de nos propositions.

résultats féconds des bonnes relations de travail. profite la leçon qui se dégage de ses travaux et reconnaitront les changements. Le Comité spécial espère que d'autres mettront à l'orientation qu'il est souhaitable et nécessaire d'imprimer au employés et les organismes centraux, se rallier sans compromis à les questions soulevées par les syndicats, les gestionnaires, l'employeur, d'autre part, puissent, après considération de toutes intérêts des employés, d'une part, et ceux du gouvernement ou de est très significatif que les membres d'un comité représentant les d'entre elles ne résulte d'un compromis. Nous croyons aussi qu'il sent l'opinion unanime des membres du Comité et qu'aucune en œuvre, de bien comprendre que ces recommandations tradui-dations et de déterminer celles qui doivent être retenues et mises les instances qui auront la responsabilité d'étudier nos recommand-tant pour toutes les parties intéressées, tout particulièrement pour-tions qui visent au changement. Nous croyons qu'il est très impor-définitive, réalise l'unanimité en ce qui concerne les recommanda-tions qui ont surgi au cours de l'enquête proprement dite ont, en-été extrêmement réconfortant de constater que l'étude des ques-des différends insolubles entre les membres du Comité spécial, il a Face à la déclaration du gouvernement, qui semblait prévoir rapport.

responsabilité des recommandations contenues dans le présent cueil réservé à notre étude, le Comité spécial assume la pleine intervenants et que nous soyons en outre reconnaissants de l'ac-avons été nettement influencés par les opinions des nombreux il nous incombe de tirer nos propres conclusions. Bien que nous En dernière analyse, après avoir étudié toutes les propositions, ministères.

de succès à laquelle ne pourraient aspirer la plupart des autres ministère doté d'un effectif imposant pourrait obtenir une mesure personnel des régions. Nous en avons déduit qu'un très grand pas généralement partagée par leurs collègues, pas plus que par le sont dits assez satisfaits du régime actuel. Cette impression n'était l'administration centrale, un nombre infime de sous-ministres se ments en profondeur s'imposent. Au cours des audiences tenues à

Il ressort de nos audiences sinon un consensus, du moins une constante remarquable et inattendue dans les opinions, tant en ce qui concerne les questions clés que la nécessité d'une réorientation. Bien que quelques intervenants estiment que le régime actuel pourrait être mis au point, la vaste majorité croit que des change-

1. L'absence de direction centrale, donc de leadership; l'absence de tout principe de gestion, soit une Fonction publique abandonnée à elle-même;
2. Des règlements excessifs et inflexibles; l'adhésion servile à une réglementation universellement appliquée au nom du mérite, mais au détriment de la compétence et de l'efficacité;
3. Des gestionnaires et surveillants mal outillés (résultat de 1) pour exercer leurs fonctions et privés du minimum de formation indispensable parce que la formation occupe un rang très inférieur dans l'ordre de priorité des tâches;
4. L'absence d'imputabilité en matière de gestion du personnel.

La lecture de notre rapport devrait démontrer que les problèmes fondamentaux de la gestion du personnel ne viennent pas des gestionnaires, ni des employés, pas plus, d'ailleurs, que des agents négociateurs; ils ont une autre origine:

L'épreuve avec une mesure de sérénité.

discussions décrites dans les pages qui suivent sauront accepter dont le rendement est louable ou qui se sentent visés par les telle était bien la tâche du Comité. Nous espérons que tous ceux défauts tout en dissimulant les mérites; mais, par sa nature même, tellement agréable d'avoir à montrer ou à laisser paraître les dans l'introduction de notre document de travail, il n'est pas et représentatif d'intervenants. Comme nous l'avons mentionné tournoient les opinions et les expériences d'un groupe nombreux dans un ministère en particulier. On ne peut non plus écarter en un santes dans toute la Fonction publique, pas plus, d'ailleurs, que l'impression que les méthodes de gestion du personnel sont satisfaites services, importants ou modestes, personne ne devrait avoir publique canadienne et la haute qualité du rendement dans certain en vue d'une amélioration. Malgré la qualité inégale de la Fonction Le mandat du Comité consiste à faire des recommandations d'action que nous devons établir pour remplir notre mandat.

de raisons qui nous ont amenés à réfléchir sérieusement sur le plan entre les syndicats et la direction en diverses circonstances: autant des syndicats de la Fonction publique et de la qualité des relations

saire à ce travail, le Comité spécial se réunira en vue de rédiger un rapport public. Cette équipe sera composée d'un président, d'un représentant du gouvernement et d'un autre choisi par les syndicats*. Les membres seront nommés à une date ultérieure. Les questions sur lesquelles les membres du Comité pourront s'entendre feront l'objet de recommandations au gouvernement; pour les autres questions, le président prendra connaissance des différents points de vue et, à sa discrétion, fera connaître les choix qu'il juge dignes d'attention.

En décembre 1977, la formation du Comité spécial était annoncée; il a alors été précisé qu'en vue de maintenir l'excellence de la Fonction publique canadienne, le gouvernement tenait à ce que le Comité spécial accueille toutes les parties intéressées et étudie les points de vue exprimés.

Dans les mois qui ont suivi, le Comité spécial a rencontré des représentants des organismes centraux, de nombreux sous-ministres, les chefs des syndicats de la Fonction publique, des directeurs de personnel, des groupes d'intérêts spéciaux, y compris des représentants de groupes de femmes, d'autochtones et d'handicapés, et quelques centaines d'employés et de gestionnaires qui travaillent dans les régions les plus isolées du Canada. La collaboration du secteur privé et des universités, sous forme d'observations et de consultations, a donné un aspect significatif à l'étude.

L'apport de la Commission de la Fonction publique (C.F.P.) a été d'un intérêt tout particulier; elle a présenté deux mémoires importants au Comité et n'a pas ménagé ses efforts pour fournir des données détaillées et offrir d'autres formes d'aide précieuse. Également remarquable a été l'apport de groupes de fonctionnaires qui ont exprimé, dans le cadre de colloques, des points de vue soigneusement étudiés sur la façon dont pourrait être améliorée la gestion du personnel en vue de créer un climat d'encouragement pour les fonctionnaires et d'offrir un meilleur service au public. A notre connaissance, la Fonction publique canadienne a suscité nombre de commentaires élogieux tant au pays qu'à l'étranger. Ces témoignages et nos propres observations du rendement nettement supérieur de certains fonctionnaires au plan de la gestion et ce que nous avons constaté du jugement sûr et réfléchi

* Président, M. G. R. D'Avignon, ex-président du Tribunal antidumping. Représentant du gouvernement, M. W. B. Brittain, sous-ministre actuel des Affaires des anciens combattants. Représentant syndical, M. D. S. Davidge, ex-agent d'affaire, local 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité et coprésident du Conseil national mixte.

ÉTUDE DU COMITÉ SPÉCIAL

INTRODUCTION

En février 1977, le gouvernement annonçait son intention d'établir un organisme qui serait chargé d'étudier les services de dotation, de nomination et de formation dans la Fonction publique. Suite à des consultations avec les parties intéressées, on s'est entendu sur le mandat d'un Comité spécial d'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite. Le Comité aurait pour mission d'examiner toutes les questions relatives à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (L.E.F.P.) et de présenter ses recommandations concernant

- a) le principe du mérite et son application en ce qui touche
 - la nomination initiale, les nominations et les promotions internes;
 - l'admissibilité des fonctionnaires à participer aux concours;
 - b) l'accès des employés à la formation;
 - c) la procédure d'appel et de redressement de griefs relativement aux nominations, promotions et rétrogradations;
 - d) la portée de la négociation collective dans son application aux alinéas a), b) et c) ci-dessus;
 - e) le fonctionnement et l'aide au fonctionnement des programmes de formation et de perfectionnement;
 - f) l'incitation à de meilleures relations employeur-employés;
 - g) l'amélioration du système de gestion du personnel afin de le rendre plus efficace, mieux adapté aux besoins d'exploitation des ministères et plus en mesure de fournir au public un service efficace.

La déclaration gouvernementale précisait:

A la demande des syndicats, et avec le consentement réciproque de toutes les parties intéressées, on amorcera la première phase de l'examen; il s'agit d'une étude, menée séparément par chaque partie, sur les questions susmentionnées. Une fois écoulée la période néces-

PARTIE A

INTRODUCTION

PARTIE F: PRATIQUES D'EMPLOI

203	Introduction
	Chapitre 12: Évaluation du rendement et appréciation des employés
205	Chapitre 13: Dotation
207	Chapitre 14: Formation et perfectionnement
235	Chapitre 15: Renvoi motivé.....
249	ANNEXES
257	Annexe A: Travaux du Comité spécial
263	Annexe B: Audiences et mémoires
267	Annexe C: L'enquête
269	Annexe D: Membres du Comité et conseillers
271	Annexe E: Liste des recommandations

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE A: INTRODUCTION	
PARTIE B: LE CONTEXTE	
Chapitre 1: Évolution de la législation et des pratiques relatives à la gestion du personnel dans la fonction publique fédérale	13
Chapitre 2: Initiatives courantes.....	41
PARTIE C: GESTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE	
Chapitre 3: Une théorie de la gestion	
• Introduction	47
• Théorie de la gestion et particularités de l'organisation	50
• Théorie de la gestion et qualité de la gestion	64
• Théorie de la gestion et relations de travail	72
PARTIE D: VÉRIFICATION INDÉPENDANTE	
Chapitre 4: Vérification de la gestion du personnel	77
PARTIE E: LE PRINCIPE DU MÉRITE ET LE SYSTÈME DE GESTION DU PERSONNEL	
Introduction	87
Chapitre 5: Mérite	89
Chapitre 6: Pour une gestion souple du personnel	109
Chapitre 7: Égalité d'accès à l'emploi	119
Chapitre 8: Négociations collectives en matière de dotation en personnel	
• Élargissement du cadre des négociations collectives	144
• Objet des négociations collectives en matière de dotation	154
Chapitre 9: Recours	159
Chapitre 10: Rôles et structures	173
Chapitre 11: La participation à l'action politique.....	195

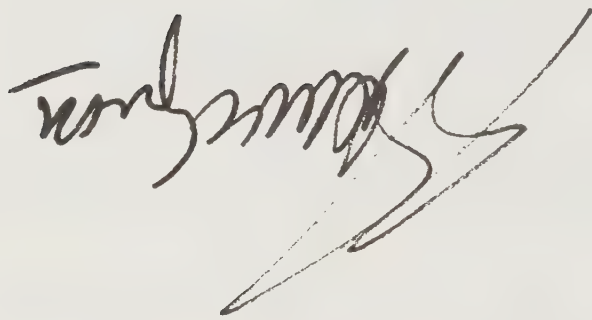
LE COMITÉ SPÉCIAL SUR L'EXAMEN DE LA GESTION
DU PERSONNEL ET LE PRINCIPE DU
MÉRITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'honorable Walter Baker, C.P., député
Président du Conseil privé
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

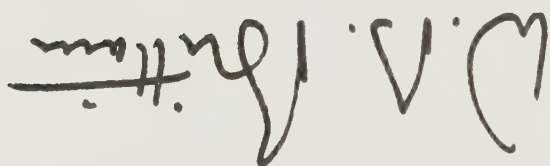
Monsieur le ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter notre rapport sur la gestion
du personnel et le principe du mérite dans la Fonction publique.
Nous vous prions, monsieur le ministre, d'agréer l'assurance de
notre profond respect.

Le président:
Guy R. D'Avignon



Membre
(Gouvernement):
W. B. Brittain



Membre
(Syndicats):
D. S. Davidge



Le 30 septembre 1979

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1979

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

N° de catalogue SC3-68/1979
Canada: \$10.00
Hors Canada: \$12.00

Prix sujet à changement sans avis préalable.

SEPTEMBRE 1979

RAPPORT
du
COMITÉ SPÉCIAL
sur la
GESTION du PERSONNEL
et le
PRINCIPE du MÉRITE

SEPTEMBRE 1979

RAPPORT
du
COMITÉ SPÉCIAL
sur la
GESTION du PERSONNEL
et le
PRINCIPE du MÉRITE

BINDING SECT. DEC 14 1982

